

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 9. listopada 2014.

Je li Pandorina kutija konačno otvorena? Kosovo i neobična sudbina teze o dekolonizaciji u međunarodnom pravu samoodređenja

STEPHEN TIERNEY
Sveučilište u Edinburghu

Sažetak

U radu se istražuje politički proces koji je doveo do jednostrane deklaracije o nezavisnosti Kosova te se tvrdi da spremnost mnogih zemalja da pridonese nastanku Kosova kao nezavisne države ne treba tražiti samo u humanitarnim razlozima i remedijalnoj interpretaciji prava na samoodređenje. Ono što je također motiviralo te države, posebice zapadne sile, bilo je svježe sjećanje na neuspjeh Ujedinjenih naroda u sprečavanju rata u bivšoj Jugoslaviji, a pogotovo Bosni i Hercegovini. Isto tako međunarodna je zajednica odbacila način na koji je Srbija (i kasnije SRJ) dramatično reducirala kosovsku autonomiju nakon 1989., uskraćujući na taj način kosovskim Albancima pravo na unutarnje samoodređenje. Rad se zaključuje razmatranjima dugoročnih posljedica intervencije na Kosovu. Umjesto da se ponašanje međunarodne zajednice i zapadnih sila promatra kroz prizmu "jedinственog slučaja", intervencija na Kosovu mogla bi biti shvaćena kao doprinos konsolidaciji europske privrženosti pravima unutarnjih manjina, uključujući njihovo pravo na teritorijalnu autonomiju.

Ključne riječi: Kosovo, pravo na samoodređenje, priznanje država, autonomija, međunarodna intervencija

1. Uvod

U ovom radu¹ tvrdit ćemo da se – ako želimo razumjeti spremnost mnogih država da priznaju Kosovo kao novu državu, dakle da učine nešto što prkosi poslijeratnom

¹ Najveći je dio ovog rada u prethodnoj verziji objavljen pod naslovom "The Long Intervention in Kosovo: a Self-Determination Imperative?" u knjizi: James Summers (ur.), *Kosovo: A Precedent? The Declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights*, Brill, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011. Zahvaljujemo izdavačkoj kući Brill na pravima korištenja i objavljivanja.

konsenzusu prema kojem je secesija ilegalna² – moramo vratiti u 1998.-1999. godinu i pozabaviti se tadašnjim događajima koji su utjecali na započinjanje strane intervencije. Tvrdit ćemo da su motivi za tu intervenciju podjednako bili namjera da se Kosovu prizna samoodređenje – i u tom su smislu strane sile radile na temeljitom reformiranju jugoslavenskog ustava – kao i zabrinutost zbog humanitarnih razloga.

Veći dio literature o stranoj intervenciji protiv Savezne Republike Jugoslavije (“SRJ”)³ u doba kosovske krize 1998.-1999. bavi se prirodom intervencije i njenim tijekom, i to na prilično uzak način.⁴ Kad se radi o potonjem pitanju, obično se uzima da je intervencija započela zračnim bombardiranjem NATO-a 24. ožujka 1999., a završila krajem bombardiranja 10. lipnja 1999. Kad se pak radi o prirodi te intervencije, rasprave o legalnosti i opravdanosti NATO-ovih akcija iz zraka uglavnom se vode oko konstrukcije da se radilo o “humanitarnoj intervenciji”, pa se sama rasprava o tom pitanju pokušava smjestiti unutar dosad već prilično čvrsto utvrđenog diskursa o humanitarnom pravu. Dvije strane koje se pojavljuju u toj raspravi mogu se opisati otprilike ovako. Na jednoj su strani oni koji pokušavaju opravdati napade iz zraka tvrdeći da su oni bili neophodni kako bi se spriječila “humanitarna katastrofa”, npr. širenje valova izbjeglica koji su nastali kao rezultat akcije “etničkog čišćenja” kojom su dirigirale sigurnosne snage SRJ.⁵

² Jia, B. B., “Independence of Kosovo: A Unique Case of Secession?”, *Chinese Journal of International Law* 8 (2009): 27-46.

³ Nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije nastalo je sveukupno šest država. Dvadeset sedmoga travnja 1992. dvije od šest republika SFRJ, Srbija i Crna Gora, uspostavile su Saveznu Republiku Jugoslaviju za koju je Arbitražna komisija Mirovne konferencije EZ-a (Badinterova komisija) utvrdila da se radi o novoj državi. Mišljenje br. 9. Badinterove komisije. Države članice EZ-a priznale su SRJ nakon Dejtonskog sporazuma 14. prosinca 1995. Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Makedonija stekle su široko međunarodno priznanje već u prvoj polovici 1992. godine, dok je Crna Gora postala nezavisna 2005., nakon odvajanja od Državne zajednice Srbije i Crne Gore.

⁴ Vrijedi spomenuti razliku u imenu jedinice koja je bila predmetom sukoba. Ustav SFRJ iz 1974. naveo je ‘Kosovo’ kao socijalističku autonomnu pokrajinu u sastavu Srbije i Jugoslavije. Među Srbima Kosovo je poznatije kao “Kosovo i Metohija”. Kao i kod mnogih drugih razornih teritorijalnih konflikata imena lokaliteta imaju veliku političku ulogu. Metohija je grčka riječ za gospodarstva (obuhvaćajući veći broj naselja) pridružena pravoslavnim manastirima. E. Kofos, “The Two-Headed Albanian Question”, u: *Kosovo: Avoiding Another Balkan War*, ur. T. Veremis i E. Kofos (ELIAMEP: Atena, 1998), 48. Kosovski Albanci preferiraju naziv “Kosovo”, topnim izveden iz albanskog jezika kojim se stavlja na znanje da je riječ o etnički albanskoj zemlji (Kofos, str. 48). Tijekom cijele krize nazivom Kosovo služila se većina članica međunarodne zajednice, uključujući zemlje članice Vijeća sigurnosti UN-a koje je Rezolucijom 1244 (1999) odobrilo međunarodnu vojnu i civilnu misiju na Kosovu. Zbog toga ćemo u ovom radu upotrebljavati naziv “Kosovo”.

⁵ Antonio Cassese, “Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, *European Journal of In-*

Na drugoj strani imamo dva glavna (i međusobno povezana) argumenta kojima se osporava legitimnost i opravdanost te intervencije na “humanitarnim” osnovama. Prvi od njih kaže da je prema međunarodnom pravu svaka humanitarna intervencija koju nije autoriziralo Vijeće sigurnosti UN-a ilegalna.⁶ Drugi tvrdi da je legitimnost te intervencije, bilo moralna ili pravna, dovedena u pitanje time što su motivi zapadnih sila prije svega bili strateški, a ne humanitarni.⁷

U ovom ćemo radu tvrditi da tu intervenciju ne treba promatrati u okviru takvih vremenskih i sadržajnih ograničenja te da se o njenoj pravnoj legalnosti mora govoriti u kontekstu koji je širi od postojećih granica narativa o humanitarnim intervencijama. Takav će nam pristup pomoći i da razumijemo međunarodni odgovor na kosovsku deklaraciju o nezavisnosti od 17. veljače 2008. U vremenskom smislu čini se da je – s obzirom na intenzitet međunarodnog involviranja u probleme SRJ već od ožujka 1998. nadalje – o “intervenciji”, bila ona humanitarna ili ne, potrebno govoriti kao o nečemu što se događalo punih godinu dana, a ne samo za vrijeme NATO-ova bombardiranja. Iako su zračni napadi, naravno, sasvim drugačija vrsta interveniranja, od ožujka 1998. nadalje vidjeli smo da je došlo do intenzivne upotrebe *diplomacije prisile*, koja je od kolovoza 1998. nadalje uključivala prijetnje upotrebom sile.⁸ Drugo, u sadržajnom smislu, čini se da motivi zapadnih sila u cijeloj

ternational Law 10 (1999): 23-30; Abraham Sofaer, “International Law and Kosovo”, *Stanford Journal of International Law* 36 (2000): 4; i Neovisna međunarodna komisija o Kosovu, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned* (Oxford: Oxford University Press, 2000), 4 (u nastavku ovog rada referirat ćemo se na tu komisiju akronimom NMK). Čak je i NMK-ov izvještaj koji je podržao intervenciju smatrao da je ona “ilegalna, ali legitimna”, *The Kosovo Report*, str. 4. Takav je stav također zauzeo izvještaj Odbora za vanjske poslove britanskog Donjeg doma. HC Foreign Affairs Committee Fourth Report, 23. svibnja 2000., odj. 138. Za ostala razmišljanja koja bombardiranje Jugoslavije smatraju nezakonitim, ali odobravaju motive NATO-a v. Bruno Simma, “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects”, *European Journal of International Law* 10 (1999): 1-22; Michael J. Glennon, “The New Interventionism: The Search for a Just International Law” 78, *Foreign Affairs* 2 (1999). V. također Nico Schrijver, “NATO in Kosovo: Humanitarian Intervention turns into Von Clausewitz War”, *International Law Forum* 1 (1999): 155-159.

⁶ Jonathan I. Charney, “Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo”, *American Journal of International Law* 93 (1999): 835-836.

⁷ Za skeptične poglede na tvrdnje da je NATO-ovo djelovanje bilo motivirano humanitarnim obzirima vidi npr. Noam Chomsky, *A New Generation Draws the Line: Kosovo, East Timor and the Standards of the West* (New York: Verso, 2001); Robert M. Hayden, “Humanitarian Hypocrisy”, *East European Constitutional Review* 8 (1999): 91-96; Christine Gray, *International Law and the Use of Force* (Oxford: Oxford University Press, 2000), str. 36.

⁸ Gledajući unatrag, taj period diplomacije prisile trebalo bi promatrati kao jednu epizodu “duge intervencije” koja svoje početke ima u raspadu Jugoslavije u ranim 1990-ima. Dejtonski sporazum, trajna prisutnost Ujedinjenih naroda u Bosni i Hercegovini, kao i pravni i politički pritisak

lom tom razdoblju nisu bili samo – a možda čak ni primarno – humanitarni. To ne znači da tvrdimo da humanitarnih problema nije bilo – nema dvojbe da je od ljeta 1998. nadalje oko 200.000 Kosovara bilo izmješteno iz svojih domova, a između siječnja i ožujka 1999. taj se problem još povećao.⁹ No jednako je tako jasno da su diplomatski pokušaji raznih međunarodnih organizacija imali daleko veće ciljeve od završavanja vojnog sukoba između SRJ i Oslobodilačke vojske Kosova (OVK) ili od rješavanja humanitarnih problema. Međunarodna je zajednica zapravo tražila postizanje nekog političkog dogovora i radi toga je u listopadu 1998., a potom i u ožujku 1999. (na forumu u Rambouilletu) pokušala nametnuti model autonomije Kosova koji je sama koncipirala i koji bi – da ga je Beograd prihvatio – doveo ni manje ni više nego do izvana nametnutog revidiranja ustava i Srbije i SRJ. Konačno, treba također razjasniti što mislimo pod pojmom “intervencija”. Svakako pod tim pojmom podrazumijevamo upotrebu ili prijetnju upotrebom sile, ali mislimo da ga treba proširiti i na upotrebu *diplomacije prisile*, koja uključuje i ekonomske i financijske sankcije, ne zadržavajući se samo na njima. Važno je uvidjeti da intervencija može imati različite oblike i da se taj tip diplomacije – ako ga provode moćne države ili međunarodni akteri – može primijeniti da bi se smanjila suverenost zemalja. Martin Loughlin piše o suverenosti kao pojmu koji ima i pravnu i političku dimenziju. On je u pravnom smislu definira kao “nadležnost”, a u smislu političke moći kao “kapacitet”, odnosno moć (stvarnu sposobnost).¹⁰ Diplomacija prisile možda ne mora dovesti u pitanje nadležnost države nad nekim njenim područjem, ali svakako utječe na stvarnu sposobnost (kapacitet, odnosno moć) države da zadrži vlast nad njom. Ignorirati tu političku dimenziju znači imati osobinu koju Neil Walker naziva *sociološka naivnost*.¹¹ Primjerice, moćne države mogu kontrolirati uvjete trgovanja s državama koje su u pitanju, a organizacije kao što su NATO i Europska unija koriste se formalnim i neformalnim polugama moći kako bi utjecale na ponašanje pojedinih država.

U ovom radu pokušat ćemo objasniti kako to da je pitanje autonomije Kosova postalo tako važan motiv za zapadnu intervenciju, i to do te mjere da je, zajedno s humanitarnim problemom na Kosovu, utjecalo na proces odlučivanja unutar NATO-a te dovelo do bombardiranja u ožujku 1999. Taj isti motiv kasnije je postao jedan od faktora koji nam može pomoći objasniti zašto većina država članica Ujedinjenih naroda danas priznaje Kosovo kao nezavisnu državu bez obzira na to što

Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju primjeri su sustavne “intervencije” međunarodne zajednice na području bivše Jugoslavije.

⁹ Brojke UNHCR-a citirane prema Izvještaju NMK-a, *supra* bilj. 4, str. 82.

¹⁰ Martin Loughlin, *The Idea of Public Law* (Oxford: Oxford University Press, 2003), str. 84.

¹¹ Neil Walker, “Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union”, *European Law Journal* 4 (1998): 355-388.

je njezina faktička nezavisnost bila “sponzorirana” od zapadnih sila.¹² Pritisak koji je izvršen na SRJ kako bi se pronašla neka vrsta formule za autonomiju Kosova opravdava postavljanje pitanja: zašto je unutarne ustavno uređenje SRJ privuklo toliko međunarodne pozornosti? Na neki način, intervencija na Kosovu, sa svojom snažnom dimenzijom autonomije, podsjeća na argument koji je 1990. izrekao Hurst Hannum kad je rekao da se “pravo na autonomiju” pojavljuje kao “novi princip međunarodnog prava... na razmeđu suvremenih definicija suvereniteta, samoodređenja i ljudskih prava pojedinaca i skupina”.¹³ U ovom se radu fokusiramo na tu zapadnjačku intervenciju upravo iz te perspektive jer su – u najmanju ruku – i humanitarni razlozi i razlozi želje za autonomijom Kosova bili povezani u njoj te su određujuće utjecali na akcije međunarodnih aktera. U nekim se radovima čak tvrdi da je u ovom slučaju intervencija NATO-a u smislu svoje “prirode i sadržaja” bila jedna vrsta poveznice između principa samoodređenja i nastajućeg prava humanitarnog intervencionizma.¹⁴ Nije sasvim jasno možemo li prihvatiti tu tezu, ali je doista slučaj da pri analizi pristupa zapadnih sila Kosovu pitanje inzistiranja na autonomiji treba vrlo ozbiljno razmotriti.

U drugom dijelu rada ponovno ćemo razmotriti kronologiju upletanja zapadnih sila od ožujka 1998. do kraja te godine kako bismo pokazali s koliko je upornosti i odlučnosti međunarodna zajednica nastojala ne samo dovršiti vojni sukob i zaustaviti patnje svojom politikom humanitarizma nego i osigurati političko rješenje problema kosovskog ustavnog položaja onako kako ga je ona vidjela. U trećem dijelu pokazat ćemo da u nedavnoj prošlosti Jugoslavije, a naročito u međunarodnoj ulozi koju su zemlje nekadašnje Jugoslavije imale u 1990-ima, treba tražiti razloge zašto je – u slučaju Kosova – međunarodna zajednica reagirala onako kako je reagirala, dok je u drugim i sličnim slučajevima u svijetu, tj. u odnosu na države koje negiraju autonomiju svojim manjinama, odlučila postupiti drukčije. Među faktorima za koje

¹² Dana 18. veljače 2008. Predsjedništvo EU objavilo je da su države članice EU slobodne da same odluče hoće li ili neće priznati nezavisnost Kosova; do danas su Kosovo priznale 23 članice EU.

¹³ Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 1990), str. 473. Upotreba termina autonomija u ovom je radu kontekstualna i odnosi se na specifičan model samouprave koji je bio predložen posebno za Kosovo. Autonomija se ovdje shvaća kao “relativan termin koji opisuje opseg ili stupanj nezavisnosti pojedinog entiteta, a ne kao konkretan stupanj nezavisnosti kojem se može pripisati objektivno važeći status ‘autonomije’”. Hurst Hannum i Richard B. Lillich, “The Concept of Autonomy in International Law”, *American Journal of International Law* 74 (1980): 858-889.

¹⁴ Dajena Kumbaro, *The Kosovo Crisis in an International Law Perspective: Self-Determination, Territorial Integrity and the NATO Intervention, Final Report* (NATO Office of Information and Press, 2001), str. 66.

mislimo da su motivirali takav pristup Zapada u kosovskom slučaju izdvajamo: prvo, svježa sjećanja na propuste UN-a u zaustavljanju bratoubilačkih ratova koji su pratili raspad SFRJ (naročito rat u Bosni i Hercegovini) te pristup Europske zajednice pitanju priznanja država u predvečerje raspada Jugoslavije koji je učinio Kosovo možda najznačajnijim gubitnikom u okviru tog procesa; i drugo – zabrinutost dijela međunarodne zajednice zbog načina na koji se oslabljivala kosovska autonomija, koja je prije bila priznata u okvirima Ustava SFRJ iz 1974. godine. Ta se zabrinutost samo povećavala zbog toga što su Srbija i SRJ od 1989. negirale kosovskim Albancima i manjinska prava i pravo na unutarnje samoodređenje. Ta je prava Europska zajednica htjela jamčiti u pokušaju arbitriranja koje je poduzela na početku 1990-ih.

2. Duga intervencija: od ožujka 1998. do ožujka 1999.

Ovaj rad polazi od toga da je u razdoblju od 12 mjeseci koji su prethodili zračnim akcijama NATO-a međunarodna zajednica bila vođena dvama motivima: jedan je političko-ustavno pitanje, a drugi humanitarna briga. No unatoč tome lako se može vidjeti da je od ožujka 1998. nadalje strategija zapadnih sila u odnosu na Kosovo koncipirana gotovo isključivo tako da verbalno naglašava humanitarnu dimenziju. To je u najvećoj mjeri posljedica načina na koji je međunarodna zajednica (a kasnije naročito NATO) prezentirala opravdanje za interveniranje u unutarnje poslove SRJ – kao pokušaj da se kontrolira sukob na Kosovu i da se izbjegnu dodatni humanitarni problemi. Takva je konstrukcija opravdanja koja se temeljila na *humanitarnom intervencionizmu* bila rezultat percepcije da je jedina zakonita osnova na koju se može osloniti kako bi se izbjegla obaveza zabrane upotrebe sile te obaveza poštivanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta SRJ bila upravo ta. Nema dvojbe da su humanitarni motivi bili iskreni. Primjerice, pogoršanje sigurnosne situacije na Kosovu, a naročito napadi sigurnosnih jedinica SRJ na militante OVK-a, koji su rezultirali daljnjom eskalacijom sukoba i napetostima u vezi s novim izbjeglicama, bili su inicijalni poticaj Zapadu da nešto učini još u ožujku 1998. Međunarodna je zajednica započela svoj odgovor na situaciju koje je postala svjesna zahvaljujući izvještajima o stanju na terenu u ožujku i travnju te godine. Bez obzira na motive involviranja Zapada zanimljivo je da je u ranim fazama međunarodnog pritiska, pa i u kasnijim mjesecima, došlo do visokog stupnja suradnje i integracije raznih međunarodnih i regionalnih aktera kako bi se nešto učinilo u vezi s tim pitanjem. Ta zajednička aktivnost kolektivne diplomacije sama je po sebi oblik interveniranja u poslove SR Jugoslavije.

Na početku te je akcije predvodila Kontaktna skupina relevantnih aktera kao što su SAD, Rusija i EU (koju su predstavljali Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Njemačka i Italija).¹⁵ Cijelu godinu, sve do ožujka 1999., ta je skupina pokušavala iz-

¹⁵ Inicijalno okupljanje ministara vanjskih poslova država članica Kontaktne skupine za Kosovo održano je u Londonu u ožujku 1998. Office of the High Representative, Statement of the Lon-

graditi koherentnu strategiju koja je involvirala niz različitih organizacija, a naročito Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda, Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju (OEES), Europsku uniju i NATO.¹⁶ Iako je inicijalni poticaj za stvaranje Kontaktne skupine bilo pogoršanje sigurnosne situacije na Kosovu, od ranih dana njena djelovanja postalo je jasno da je ona zabrinuta i zbog ukidanja autonomije Kosova (procesa koji je, kao što ćemo kasnije vidjeti, započet još 1989. godine). Dakle, čak i na samom početku rada Kontaktne skupine, kad je tek započeo diplomatski pritisak, predlagalo se revidiranje ustavnog statusa Kosova. Primjerice, prva izjava Kontaktne skupine, od 9. ožujka 1998., uključuje i niz prijedloga za koje je skupina smatrala da bi mogli pomoći da se izbjegne nasilje na Kosovu. Ti su prijedlozi uključivali razne praktične i neposredne korake koji su uobičajeni u diplomatskim inicijativama te vrste, primjerice poziv na međusobni prekid neprijateljstava te poziv da se prestanu izvana podržavati nasilne akcije. Međutim, znakovito je da je i u toj ranoj fazi Kontaktna skupina jasno izrazila namjeru da osigura politički sporazum kojim bi se jamčila veća autonomija Kosova.¹⁷ Iako je takva namjera odmah ublažena ocjenom da svaki takav sporazum mora poštivati teritorijalni integritet SRJ, ta prva izjava iz ožujka 1998. predstavlja više nego što bi se očekivalo od pokušaja da se zaustave neprijateljstva. U najmanju ruku ona je također poslužila tome da se prihvati stav da je pogoršanje vojne situacije rezultat slabljenja ustavnog statusa Kosova te da se svako dugoročno rješenje mora pozabaviti i tim pitanjem. U nastavku ovog dijela rada razmotrit ćemo upravo to pitanje: kako to da je pitanje autonomije Kosova postalo i ostalo dijelom plana za rješenje kosovskog problema, koji je u jednom trenutku i postignut (ali nikad nije do kraja implementiran) u listopadu 1998.

a. Kosovo: dimenzija samoodređenja

Inicijalna strategija Kontaktne skupine u proljeće 1998. imala je za cilj izvršiti pritisak na SRJ da prihvati pregovore s umjerenim liderom Kosova Ibrahimom Rugovom i njegovim Demokratskim savezom Kosova (DSK/LDK), jer su se oni distan-

don Contact Group Meeting, 9. ožujka 1998. Sama Kontaktna skupina formirana je 1994. godine u kontekstu potrage za rješenjem sukoba u Bosni i Hercegovini. V. *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999*, Cambridge International Document Series, Volume II, ur. Heike Krieger (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), str. 115.

¹⁶ Primjer je tih nastojanja pokušaj Kontaktne skupine da dobije podršku Vijeća sigurnosti za svoje inicijative. Već početkom ožujka 1998. Kontaktna skupina zatražila je od Vijeća sigurnosti da nametne embargo na izvoz oružja u SRJ, što je i usvojeno Rezolucijom 1160, UN Doc. S/RES/1160 (31. ožujka 1998.). Primjer je tih napora također opetovano navođenje rezolucija 1160 (31. ožujka 1998.) i 1199, UN Doc. S/RES/1199 (23. rujna 1998.), i u pokušajima da se pravno-politički karakterizira konflikt i u pokušajima da se zadobije legitimnost za ulogu Kontaktne skupine kao mirovnog posrednika.

¹⁷ Na primjer, u izjavi od 9. ožujka predložena je nova diplomatska misija koju bi predvodio bivši španjolski premijer Felipe Gonzales.

cirali od vojne strategije OVK-a (političke razlike unutar samih Kosovara ostat će problem za međunarodne pregovarače sve do kraja krize, pa i nakon toga). Iako je Kontaktna skupina htjela da ti pregovori uključe međunarodne posrednike (naročito nakon što je Felipe Gonzales imenovan Osobnim predstavnikom predsjedajućeg OEES-a),¹⁸ taj je plan naišao na velike otpore vlade SRJ¹⁹ koja je tijekom cijele kosovske krize bila protiv izvanjskog upletanja jer je smatrala da je Kosovo unutarnje sigurnosno pitanje SRJ.²⁰ Beograd je na zahtjev za davanje autonomije Kosovu, koji je postavila Kontaktna skupina, odgovorio referendumom održanim 23. travnja 1998. Taj je referendum održan samo u Srbiji – i na Kosovu, koje se nalazilo unutar Srbije. Organiziranjem referenduma samo u Srbiji (a ne u cijeloj Jugoslaviji) poslana je poruka da Kosovo nije republika u SRJ, nego pokrajina u Srbiji, te je stoga potvrđena postojeća slaba ustavna pozicija Kosova u odnosu na SRJ kao cjelinu. Državljeni Srbije, koji su na tom referendumu upitani za mišljenje o međunarodnom posredovanju u kosovskom sporu, u ogromnoj su većini odgovorili da se tome protive te su tako ojačali mandat vlasti SRJ i Srbije koje su od početka bile protiv involviranja Kontaktne skupine.²¹ U toj ranoj fazi, u kojoj je Kontaktna skupina tražila da se uspostavi autonomni status za Kosovo, na što je Beograd odgovorio referendumom, spor između SRJ i zapadnih sila fokusirao se na pitanje samoodređenja. Na jednoj je strani bila Kontaktna skupina koja je tražila veću unutarnju autonomiju za Kosovo te time sugerirala – implicitno, ako ne i eksplicitno – da narod Kosova ima pravo na “unutarnje” samoodređenje i da to pravo nije na odgovarajući način osigurano unutar SRJ. Na drugoj strani, Beograd nije smatrao da su Kosovari poseban narod, nego da su relevantne jedinice samoodređenja ili narod cijele SRJ ili narod Srbije (u obje te jedinice uključeno je i Kosovo). Polazeći od teze da je narod Srbije relevantan narod na koji se odnosi pravo na unutarnje samoodređenje, vlasti Jugoslavije pozivale su se na referendum iz travnja 1998. kako bi pokazale da po-

¹⁸ V. UN Doc. S/1998/608 (2. srpnja 1998.).

¹⁹ “Milosevic Rejects Mediation, Defies Sanctions”, *Reuters*, 8. svibnja 1998.

²⁰ Tijekom tog ranijeg perioda otpor SRJ održao se unatoč značajnom pritisku Sjedinjenih Država, koje su bile najznačajniji međunarodni akter u očima i Beograda i Prištine. “US Sends Peace Broker Holbrooke to Yugoslavia”, *Reuters*, 9. svibnja 1998; “US Envoy Holbrooke Starts Kosovo Mission”, *Reuters*, 10. svibnja 1998. Za raspravu o odbijanju SRJ da prihvati međunarodnu medijaciju v. Kofos, *supra* bilj. 4, str. 83.

²¹ “Serbs vote on Kosovo amid fears of violence”, *Reuters*, 23. travnja 1998. Prema rezultatima srpske komisije za provođenje referenduma, gotovo 95% građana glasalo je protiv intervencije (iako su etnički Albanci bojkotirali referendum) – “Serbs vote ‘No’ to West in Kosovo”, *Reuters*, 23. travnja 1998. Referendum se održao tjedan dana prije izvještaja glavnog tajnika UN-a Vijeću sigurnosti te je bio kritiziran od OEES-a zbog “remetilačkog efekta koji ima na već ionako zapaaljivu situaciju” (Statement of the OSCE Troika, 8. travnja 1998.). UN Doc. S/1998/361 (1998), Annex II, par. 6.

stoji jasna podrška javnosti srpskim vlastima koje odbacuju izvanjsko upletanje u unutarnja pitanja. Povrh toga, tijekom cijele te krize savezna se vlada mogla pozvati i na još jedan važan element prava na samoodređenje prema međunarodnom pravu, naime na one odredbe međunarodnog prava koje pravo na samoodređenje suočavaju s pravom na očuvanje teritorijalnog integriteta neke države – a te odredbe u najmanju ruku sprečavaju bilo kakvu mogućnost da Kosovo proglasi nezavisnost bez suglasnosti SRJ. Uostalom, poštivanje teritorijalnog integriteta uključeno je i u izjavu Kontaktne skupine iz ožujka te godine, a potom je više puta ponovljeno od međunarodnih organizacija.

Ta poveznica između principa očuvanja teritorijalnog integriteta i principa samoodređenja osvjetljava pravne i praktične teškoće s kojima se svako međunarodno tijelo ili skupina država suočavaju kad pokušavaju izvršiti pritisak na neku državu kako bi se ona složila da ponudi autonomiju nekoj manjini koja živi u toj državi. Naročito je to slučaj onda kad se država tome odupire i kad je u stanju pokazati snažno protivljenje javnosti bilo kakvom upletanju izvana u procese promjene ustava. Na dubljoj razini ovdje se pokazuje i paradoks u samoj primjeni načela samoodređenja jer se s jedne strane ono ograničava kad ide u korist očuvanja teritorijalnog integriteta, a s druge se tvrdi da se primjenjuje na sve slučajeve.²² U tom kontekstu referendum na razini cijele republike koji je održan u Srbiji sličan je referendumu u Bosni i Hercegovini 1992. kojim su odlučivali o preporukama Badinterove komisije.²³ Kako se Bosna i Hercegovina koristila načelom samoodređenja braneći rezultate tog referenduma, a time i svoj teritorijalni integritet pred secesionizmom bosanskih Srba, tako se i Srbija mogla osloniti na referendum iz travnja 1998. i tvrditi da je on legitimira u njenu protivljenju secesionizmu Kosovara.²⁴ Tijekom ove krize

²² Martti Koskenniemi pristupa tom pitanju iz druge perspektive – perspektive pravne vjerodostojnosti. Otvorenost načela samoodređenja reinterpetaciji kao odgovoru na novu generaciju zahtjeva za kolektivnim pravima mogla bi učiniti međunarodno pravo ranjivim u zaštiti suverenosti nezavisnih država. Martti Koskenniemi, "Theory, Implications for the Practitioner", u: *Theory and International Law: an Introduction*, ur. P. Allott *et al.* (London: British Institute of International and Comparative Law, 1991), str. 7.

²³ Arbitražna komisija, 31 ILM, 1488, Mišljenje br. 4, par. 4.

²⁴ Iz druge perspektive, razlika između dvije situacije sastoji se u tome što je Bosna i Hercegovina prije svog priznanja ponudila autonomiju bosanskim Srbima, koju SRJ i Srbija nisu bile spremne ponuditi Kosovu. U svakom slučaju, iskustvo Bosne i Hercegovine dovodi u pitanje odluku država EZ-a da priznaju jugoslavenske republike kao nezavisne države primjenom načela *uti possidetis*. V. također J. Laponce, "National Self-Determination and Referendums: the Case for Territorial Revisionism", *Nationalism and Ethnic Politics* 7 (2001): 33-56. Upotreba referenduma i u Srbiji i u Bosni naglašava njihov problematičan politički učinak: oni ne samo da ne doprinose pomirenju radikalno suprotstavljenih stavova o političkoj sudbini teritorija u pitanju nego ih čak i dalje polariziraju. V. Margaret Moore, "Normative Justifications for Liberal Nationalism: Justice, Democracy and National Identity", *Nations and Nationalism* 7 (2001): 1-20.

Vijeće sigurnost UN-a bilo je svjesno tih problema, pa je u svojem kasnijem prihvatanju ideje o većoj autonomiji za Kosovo također potvrdilo i odanost svih zemalja članica primjeni načela suverenosti i teritorijalnog integriteta Savezne Republike Jugoslavije.²⁵ Ne iznenađuje, stoga, što čvrsta i brza povezanost između načela samoodređenja i načela teritorijalnog integriteta dolazi pod povećalo kritike. Primjerice, Hurst Hannum jedan je od onih analitičara koji su, u kontekstu Kosova, zaključili da u svjetlu zahtjeva neke potlačene skupine za većom autonomijom pravo na teritorijalni integritet zemlje koja tlači tu skupinu ne treba imati apsolutan prioritet: “Zašto bismo trebali polaziti od pretpostavke da [postojeće] granice... trebaju zauvijek ostati iste. Zar neke druge vrijednosti – kao što su očuvanje kulturnog identiteta ili smislena i učinkovita participacija u odlučivanju – nisu jednako važne?”²⁶ Kosovska je kriza – već u 1990-ima – postavila, dakle, mnoga pitanja pred disciplinu međunarodnog prava, i to tako što je izravno osvijetlila paradokse i nedosljednosti koji prate ideju prava na samoodređenje. Ta će se pitanja još više naglašavati kasnije, kad u fokus naše pozornosti dođe pitanje konačnog statusa tog teritorija i kad to pitanje postane od presudne važnosti.²⁷

b. Prema političkom rješenju

Kao što smo već spomenuli, godina dana između ožujka 1998. i ožujka 1999. bila je značajna po razini međunarodne suradnje i razvijanju integrirane strategije kojom je međunarodna zajednica pristupila kosovskom problemu. To je postalo vidljivo pri pokretanju sankcija, koje su započele pozivom Kontaktne skupine da se uvede embargo na trgovinu oružjem u ožujku 1998., nakon čega su slijedile i ekonomske sankcije u svrhu postizanja sporazuma o statusu Kosova. Taj je pristup definiran na sastanku Kontaktne skupine 9. ožujka, i to ovako: “Ako SRJ ne poduzme korake kako bi riješila ozbiljne probleme političkih i ljudskih prava na Kosovu, neće biti mogućnosti za popravljavanje njenog međunarodnog položaja. S druge strane, konkretan napredak u rješavanju ozbiljnih političkih problema i problema ljudskih prava na Kosovu poboljšat će međunarodnu poziciju SRJ, šanse za normalizaciju

Michael Lusztig and Colin Knox, “Good things and small packages: lessons from Canada for the Northern Irish Constitutional Settlement”, *Nations and Nationalism* 5 (1999): 543-563.

²⁵ VS UN podržalo je napore Kontaktne skupine da osigura mirno razrješenje konflikta na temelju “pojačanog” statusa za Kosovo koji bi uključivao značajniji stupanj autonomije i istinske samouprave. SC Res. 1160, UN Doc. S/RES/1160 (31. ožujka 1998.), par. 5; SC Res. 1199, UN Doc. S/RES/1199 (23. rujna 1998.), preambula; and SC Res. 1203, UN Doc. S/RES/1203 (24. listopada 1998.), preambula.

²⁶ Hurst Hannum, *Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Toward Secession?* (ZEF Bonn: Centre for Development Research, 2000), 4.

²⁷ P. Hilpold, “The Kosovo Case and International Law: Looking for Applicable Theories”, *Chinese Journal of International Law* 8 (2009): 47-62.

njenih međunarodnih odnosa i pun povratak u međunarodne institucije”.²⁸ Predsjedniku Miloševiću je, u tom smislu, dan ultimatum: “poduzmi brze i efektivne korake kako bi zaustavio nasilje te se angažiraj u pokušajima da se putem dijaloga nađe političko rješenje za pitanje Kosova”.²⁹

Nakon Dejtonskog sporazuma, koji je potpisan 14. prosinca 1995., “vanjski zid” sankcija koje je SAD osmislio za SRJ i dalje je bio na snazi, i to u najvećoj mjeri zbog nezadovoljavajuće situacije na Kosovu. To je onemogućavalo članstvo SRJ u Svjetskoj banci i MMF-u. Uskoro su se pojavili novi pritisci kako bi se ta ograničenja još i proširila. U travnju 1998., s povećanjem napetosti na terenu, Kontakt-na je skupina nametnula zamrzavanje imovine SRJ u inozemstvu.³⁰ Povezujući te sankcije sa svojim širim planovima, Skupina je potvrdila da će se, s jedne strane, to zamrzavanje obustaviti istog trena kad Beograd poduzme odgovarajuće korake, tj. kad otpočne politički dijalog s vodstvom kosovskih Albanaca. S druge strane, ako to ne učini, uvest će se nove sankcije kojima će se nastojati zaustaviti nove strane investicije u SRJ.³¹ Drugim riječima, sankcije su iskorištene kako bi se izvršio pritisak na Beograd da prihvati sporazum o autonomiji. Tijekom cijelog proljeća 1998. u više je slučajeva bilo jasno da se sankcije iskorištavaju i kao prijetnja i kao potencijalna nagrada u pokušaju da se postigne politički sporazum. Primjerice, budući da pregovori nisu započeli do 9. svibnja 1998., tog je dana Kontaktna skupina najavila da će nametnuti zabranu investiranja u SRJ;³² no ipak, dva tjedna kasnije, 23. svibnja 1998., Skupina je ublažila sankcije i odlučila da ih ipak ne nametne zato što je 15. svibnja započeo dijalog između Miloševića i Rugove.³³

²⁸ Izjava Kontaktne skupine, 9. ožujka 1998., par. 8.

²⁹ Odnoseći se prema Miloševiću kao osobno odgovornom za nastalu situaciju, Kontaktna skupina od njega je zahtijevala da u roku od deset dana dade javnu izjavu o spremnosti da “započne proces dijaloga... s vodstvom zajednice kosovskih Albanaca i konstruktivno surađuje s Kontaktnom skupinom u implementaciji aktivnosti [spomenutih u Izjavi]... koje zahtijevaju djelovanje vlade SRJ”. *Ibid.*, par. 7.

³⁰ Zamrzavanje je nametnuto trenutno, 29. travnja 1998. “Big Powers back New Sanctions on Yugoslavia”, *Reuters*, 29. travnja 1998.

³¹ *Ibid.* Treba naglasiti da u Rusiji nije bilo entuzijazma za te mjere, što je već tada razotkrilo tenzije unutar Kontaktne skupine koje će dovesti do njena rascjepa početkom NATO-ova bombardiranja Jugoslavije u ožujku 1999.

³² “West Imposes Sanctions on Yugoslavia”, *Reuters*, 9. svibnja 1998. I u ovom slučaju Rusija se suprotstavila toj odluci.

³³ Kasnije toga svibnja Kontaktna je skupina razmotrila pitanje daljnjeg zamrzavanja sredstava SRJ u inozemstvu, kao i preostalih važećih sankcija. “Serbian Sanctions put on Hold”, *Reuters*, 19. svibnja 1998. U tom trenutku Skupina se suočila sa situacijom u kojoj su sankcije bile olabavljene, ali je vodstvo kosovskih Albanaca suspendiralo svoje sudjelovanje u pregovorima, zakazanim za lipanj te godine, zbog napredovanja srpskih/jugoslavenskih snaga prema naseljenim mjestima na Kosovu. Takav razvoj događaja naveo je albanskog ministra vanjskih poslova

Tu su taktiku Kontaktne skupine prihvatili i drugi akteri. Primjerice, Vijeće sigurnosti UN-a slijedilo je preporuke i akcije Kontaktne skupine ne samo tako što je nametnulo zabranu trgovine oružjem nego i tako što je prihvatilo njene zahtjeve da se mora postići politički dogovor.³⁴ Stoga su rezolucije 1160 i 1199 Vijeća sigurnosti UN-a imale tri glavna cilja: prva dva odnosila su se na kratkoročne ciljeve kontrole konflikta i ublažavanja posljedica humanitarne krize, a treći – daleko ambiciozniji – na postizanje političkog rješenja spora. U tom je kontekstu Vijeće sigurnosti pozvalo vlasti u Beogradu i vođe kosovskih Albanaca da “hitno i bez preduvjeta započnu smislen dijalog o pitanjima političkog statusa”.³⁵ Štoviše, najavilo je i namjeru da samo nadzire situaciju na temelju izvještaja glavnog tajnika UN-a, koji bi trebao procijeniti surađuje li vlada SRJ s UN-om u vezi s njegovim zahtjevima da započne suštinski dijalog.³⁶ U tom dijalogu trebao bi sudjelovati i vanjski predstavnik (ili više njih), što je također bio inicijalni zahtjev Kontaktne skupine.³⁷ Poziv Vijeća sigurnosti da se započnu pregovori o autonomiji postavlja nova pitanja u vezi sa samoodređenjem Kosova. U izvještaju koji je napisala za NATO Dajena Kumbaro je zaključila da je poziv iz Rezolucije 1160 Vijeća sigurnosti na smislen dijalog o pitanjima političkog statusa, kao i njegova “podrška unapređenju statusa Kosova koje bi uključivalo i suštinski veći stupanj autonomije i suštinsku samoupravu”,³⁸ zapravo značio priznanje statusa Kosova kao “naroda” koji ima pravo na “unutar-nje” samoodređenje.³⁹ Rezolucije Vijeća sigurnosti u cijelom tom periodu do ožujka 1999. izražavaju zabrinutost zbog pogoršanja sigurnosne situacije na Kosovu te zahtijevaju autonomiju Kosova.⁴⁰

Pascala Miloa da ustvrdi: “Umjesto batine zemlje Kontaktne skupine su Miloševiću, nažalost, ponudile mnogo više mrkve”. “Big Powers plan Kosovo Meeting Next Week”, *Reuters*, 4. lipnja 1998. Tijekom tog perioda postojala je široko rasprostranjena sumnja da Beograd iskorištava pregovore kao dimnu zavjesu za svoju vojnu akciju na Kosovu, istovremeno profitirajući od olakšanog režima sankcija.

³⁴ S vremenom će i podržati listopadske sporazume koje je Kontaktna skupina predložila u kolovozu 1998. (v. nastavak teksta).

³⁵ SC Res. 1160, UN Doc. S/RES/1160 (31. svibnja 1998.), par. 4.

³⁶ *Ibid.*, par. 16 (a).

³⁷ *Ibid.*, par. 16. Prema rezoluciji Vijeća sigurnosti, “konkretna napredak u rješavanju ozbiljnih političkih i humanitarnih pitanja poboljšat će međunarodni položaj SRJ te izglede za normalizaciju njenih međunarodnih odnosa, kao i njeno puno sudjelovanje u međunarodnim institucijama” (par. 18). Međutim, u rezoluciji se također naglasilo da će “neuspjeh da se postigne konstruktivan napredak prema mirnom rješenju situacije na Kosovu dovesti do razmatranja daljnjih mjera” (par. 19).

³⁸ SC Res 1160, UN Doc. S/RES/1160, par. 5.

³⁹ Kumbaro, *supra* bilj. 14, 40.

⁴⁰ SC Res. 1199, UN Doc. S/RES/1199 (23. rujna 1998.) and SC Res. 1203, UN Doc. S/RES/1203 (24. listopada 1998.).

I EU i OEES također su bili uključeni u pokušaje da se potakne dijalog dviju strana kako ih je definirao odlomak 16(a) Rezolucije 1160 VS UN-a. Beograd je nastavio inzistirati na tome da pregovore treba voditi Republika Srbija, a ne SRJ, što je značilo da želi naglasiti da je Kosovo ustavnopravno dio Srbije. Kosovski su Albanci bili protiv toga jer su htjeli pregovarati izravno sa saveznom vladom SRJ. Dodatni je problem bio u tome što je Beograd bio protiv toga da se u pregovore uključuju neke nezavisne treće strane: umjesto toga Srbija je ponudila “posredovanje” predstavnika vlade SRJ te je inzistirala na tome da rješenje mora biti u skladu s ustavom Republike Srbije. Bronisław Geremek, predsjedajući OEES-a, posjetio je SRJ 27. ožujka 1998. i susreo se s vlastima iz Beograda, Prištine i Podgorice (glavnog grada Crne Gore). Tijekom razgovora koje je s njim imao predsjednik Milošević ga je u Beogradu obavijestio da SRJ nije spremna prihvatiti zahtjeve OEES-a za međunarodnim posredovanjem sve dok joj se ne vrati članstvo u toj organizaciji. On je izrazio spremnost da pregovara s Gonzalesom, no pod uvjetom da Gonzalesov mandat bude ograničen na pitanje povratka SRJ u OEES. Gledano s pozicije EU, to je bilo postavljanje preduvjeta,⁴¹ a Vijeće sigurnosti je u odlomku 4 svoje Rezolucije 1160 (1998) izričito reklo da pregovori moraju biti bezuvjetni. U tom ranom razdoblju, dakle, nezadovoljstvo unutar EU i OEES-a bilo je veliko i zbog toga što se nije mnogo postiglo ni na planu stvaranja novog ustavnog dogovora ni na planu smanjenja humanitarne krize.⁴²

Budući da je sigurnosna situacija u ljeto 1998. bila sve lošija⁴³ te u svjetlu daljnjeg odbijanja dijela SRJ da inicira razgovore, Kontaktna skupina počela je osmi-

⁴¹ UN Doc. S/1998/361 (1998), Annex 1, par. 2-4. OEES je zauzeo isto stanovište (Annex II, par. 4).

⁴² Pokušaji da se rigidno razdvoje ta dva pitanja neprikladni su. Jedan od razloga zbog kojih je političko rješenje bilo na dnevnom redu jest to što se smatralo da bi ono doprinijelo rješenju humanitarne krize. Preokupiranost ustavnopravnim detaljima političkog rješenja pokazuje, međutim, da je interes Zapada da se riješi kriza na Kosovu bio motiviran i političkom i moralnom privrženosti ideji autonomije.

⁴³ Velik broj jedinica oružanih snaga SRJ došao je na Kosovo 13. lipnja 1998. UN Doc. S/1998/470 (1998), par. 19-20. Tijekom proljeća i ljeta 1998. Vijeće sigurnosti nastavljalo je primati izvještaje glavnog tajnika u skladu s Rezolucijom 1160, S/RES/1160 (31. ožujka 1998.), koji su naglašavali rastuće tenzije na terenu i nastavak borbi, potvrđujući nalaze EU i OEES-a, npr. UN Doc. S/1998/470 (1998), par. 13-15. Njegov izvještaj zabilježio je kršenje ljudskih prava s obje strane (par. 16-18) i povećanje broja interno raseljenih osoba, što je, od svibnja te godine, i dovelo do značajnog broja izbjeglica u Albaniji. Nadalje, glavni je tajnik s negodovanjem istaknuo propast pregovora u svibnju i neprestano odbijanje Beograda da prihvati sudjelovanje Felipea Gonzalesa te je izrazio duboku zabrinutost da bi rastuće nasilje, u svjetlu tih događaja, moglo zasjeniti političke napore da se spriječi daljnja eskalacija krize. UN Doc. S/1998/470 (4. lipnja 1998.). V. također: UN Doc. S/1998/608 (1998), par. 10 i *Information on the Situation in Kosovo and on Measures taken by the Organisation for Security and Co-operation in Europe*,

šljivati novi mirovni plan koji bi uključivao puno detaljnije oblike međunarodnog pritiska, uključujući i stvaranje plana ustavnog rješenja za ono što je percipirala kao problem statusa Kosova. Tako je, primjerice, Kontaktne skupine u svojoj izjavi od 12. lipnja 1998. postavila daljnje zahtjeve,⁴⁴ a do 9. srpnja pripremila je prvi nacrt mirovnog sporazuma koji je uključivao i plan za autonomiju Kosova. Taj se plan temeljio na ideji suštinske samouprave za Kosovo, ali je i dalje odbacivao mogućnost dobivanja nezavisnosti.⁴⁵ Cijelog tog ljeta taj je plan bio temelj za nove zahtjeve međunarodne zajednice u vezi s pitanjem ustavnog rješenja, no – kao što je to bilo i u svibnju – situacija na terenu uskoro je utjecala na sudbinu tih ideja. Do kraja srpnja borbe su se intenzivirale, što je bila posljedica snažne ofenzive Srbije i SRJ protiv OVK-a. Sve to dovelo je do propasti ove inicijative.⁴⁶

Ta je ofenziva podsjetila Vijeće sigurnosti da treba nametnuti ritam političkih događanja, pa je ponovno došlo do međunarodne suradnje zbog koje je Vijeće sigurnosti prihvatilo inicijativu Kontaktne skupine u obliku Rezolucije 1199 (1998).⁴⁷ Poseban katalizator za tu rezoluciju Vijeća sigurnosti bio je izvještaj glavnog tajnika Vijeću sigurnosti od 4. rujna u kojem je na dramatičan način opisao pogoršanje humanitarne i sigurnosne situacije do kojeg je došlo zbog ljetne ofenzive protiv OVK-a, koja je još trajala. Šanse da se započnu novi pregovori dodatno su oslabjele u odnosu na ionako loše stanje u vezi s tim pitanjem koje je prevladavalo u proljeće 1998.⁴⁸

submitted pursuant to paragraphs 13 and 16 of SC Resolution 1160 (1998), UN Doc. S/1998/712 (1998), par. 11-14.

⁴⁴ Glasnogovornik britanskog Ministarstva vanjskih poslova objavio je zahtjev ministara članova Kontaktne skupine da se trenutno prekinu sve aktivnosti snaga sigurnosti protiv civilne populacije, da se omogući neometan pristup međunarodnim promatračima i humanitarnim organizacijama na Kosovu, pravo na povratak izbjeglica svojim domovima i brz napredak prema dijalogu s vodstvom kosovskih Albanaca. Contact Group Statement, 12. lipnja 1998. "Russia Opposes NATO Force against Serbia", *Reuters*, 12. lipnja 1998.

⁴⁵ "Serbian Parties Hail Kosovo Plan, US Warns of War", *Reuters*, 9. srpnja 1999.

⁴⁶ To je dovelo do rastućeg pesimizma među državama članicama Kontaktne skupine. "Despair in West as Prospects for Peace Diminish", *Reuters*, 28. srpnja 1998; Kosovo Faces All-out War as Serb Tanks Shell Rebels", *Daily Telegraph* (London), 27. srpnja 1998. Dana 23. srpnja OESS je objavio kako nije uspio uvjeriti vladu SRJ da dopusti povratak trajne OESS-ove diplomatske misije na Kosovo ili medijaciju Felipea Gonzalesa bez obnavljanja punog članstva Jugoslavije u tom tijelu. "Milosevic Refuses Permanent OSCE Mission", *Reuters*, 23. srpnja 1998. Već 5. kolovoza Reuters je objavio kako raste frustracija među zapadnim zemljama te da NATO radi na rezervnim planovima. "West warns Milosevic on Kosovo", *Reuters*, 6. kolovoza 1998. Dana 6. kolovoza albanski parlament apelirao je na međunarodnu zajednicu da vojno intervenira na Kosovu. "Albania urges Western Military Action in Kosovo", *Reuters*, 6. kolovoza 1998.

⁴⁷ SC Res. 1199, UN Doc. S/RES/1199 (23. rujna 1998.), par. 4.

⁴⁸ Kolovoški izvještaj glavnog tajnika došao je nakon propasti inicijative Kontaktne skupine u srpnju da se postigne sporazum te je uključivao i izvještaj OESS-a koji se dotakao zahtjeva

Zbog toga je Rezolucija Vijeća sigurnosti 1199, koristeći se jezikom hitnosti, pozvala vlasti SRJ i vodstvo kosovskih Albanaca da odmah započnu smislen dijalog.⁴⁹ Ta je rezolucija ponovila zahtjeve koje je Kontaktna skupina iznijela 12. lipnja 1998., primjerice: da pregovori trebaju započeti bez preduvjeta i uz prisutnost međunarodne zajednice; da trebaju odmah proizvesti jasan plan pregovaranja; i da trebaju biti usmjereni prema rješenju krize, odnosno prema “dogovorenom političkom rješenju za pitanje Kosova”.⁵⁰

Pogoršanje situacije u kasno ljeto⁵¹ postupno je dovelo do zaoštavanja stava Zapada u odnosu na korake koje je SRJ poduzela u listopadu, a koji su bili odgovor na NATO-ov ultimatum da će se koristiti silom. Sjevernoatlantsko vijeće je 24. rujna izdalo Aktivacijsko upozorenje kojim su vojne operacije postale moguće. Ultimatum NATO-a u Beogradu je shvaćen ozbiljno i vodio je prema prekidu vojnih djelovanja, a potom i prema postizanju političkog dogovora koji je predložio Richard Holbrooke.⁵² Listopadski je proces imao dva elementa: prvi je bio sporazum o verifikaciji u dva koraka, kojim je SRJ obećala reducirati vlastite trupe na Kosovu na razinu na kojoj su bile prije samog konflikta te pristala na mehanizme kojima bi taj proces mogao biti verificiran.⁵³ Drugi element (i to vrlo značajan s obzirom na stavove Kontaktne skupine u prethodnih osam mjeseci) bio je sporazum kojim je predviđeno političko rješavanje krize, potpisan 12. listopada.⁵⁴ Taj je sporazum proistekao iz prijedloga koji je Kontaktna skupina pripremila za pitanje Kosova, a

Srbije da preduvjet dijaloga s kosovskim Albancima mora biti poštovanje političkog okvira i Srbije i Jugoslavije te da prvo mora biti zajamčen teritorijalni integritet Jugoslavije. UN Doc. S/1998/712 (1998), Annex I, par. 12. Izvještaji glavnog tajnika bili su vrlo utjecajni: v. na primjer UN Doc. S/1998/470 (4. lipnja 1998.); UN Doc. S/1998/608 (1998); UN Doc. S/1998/712 (1998); UN Doc. S/1998/834 (4. rujna 1998.). Njegovi su se izvještaji nastavili sve do zračnih napada u ožujku 1999: UN Doc. S/1998/912 (3. listopada 1998.); UN Doc. S/1998/1068 (12. studenog 1998.); UN Doc. S/1998/1221 (24. prosinca 1998.); UN Doc. S/1999/99 (30. siječnja 1999.); UN Doc. S/1999/293 (17. ožujka 1999.).

⁴⁹ U svom zahtjevu da sve strane prekinu neprijateljstva jezik ove rezolucije mnogo je jači nego u Rezoluciji 1160 (1998). SC Res. 1199, UN Doc. S/RES/1199 (23. rujna 1998.), par. 1. Rezolucijom je utvrđeno da je pogoršanje situacije na Kosovu prijetnja miru i sigurnosti u regiji. SC Res. 1199, preambula.

⁵⁰ SC Res. 1199, par. 3. Zaključno s 24. listopada 1998. jezik Vijeća sigurnosti postao je još više zapovjedan u Rezoluciji 1203 (1998) koja je istaknula neodgodivu potrebu za takvim dijalogom. SC Res. 1203, S/RES/1203 (24. listopada 1998.), par. 5.

⁵¹ Kao što primjećuje Tim Judah, iako je broj raseljenih osoba bio velik, “na objema stranama nije bilo previše žrtava”. Tim Judah, *Kosovo: War and Revenge* (New Haven and London: Yale University Press, 2000), str. 171.

⁵² Tim sporazumom SRJ se pokorila zahtjevima Vijeća sigurnosti.

⁵³ Ta dva sporazuma potpisana su 15. i 16. listopada.

⁵⁴ Srbija je podržala sva tri sporazuma.

temeljio se na ideji autonomije unutar SRJ. Promovirao ga je američki ambasador u Makedoniji Christopher Hill u procesu leteće (*shuttle*) diplomacije u ljeto 1998. Njegova je bit bila u jamčenju autonomije Kosova u prijelaznom razdoblju od tri godine, nakon čega bi bio evaluiran i ponovno razmotren.⁵⁵ Kontaktna je skupina nastojala da se taj sporazum postigne brzo, te je stoga od SRJ zatražila da dovrši pregovore o političkom rješenju do 2. studenog. Do 9. studenog trebalo je dogovoriti detaljna pravila i procedure za izbore, koji bi bili održani unutar devet mjeseci pod nadzorom OEES-a. Takav je pristup potom osnažen Rezolucijom 1203 (1998) Vijeća sigurnosti UN-a koja je prihvatila te sporazume.

3. Raspad Jugoslavije i politika zapadnih sila

Budući da smo prikazali s kakvim je intenzitetom Zapad nastojao postići sporazum o autonomiji Kosova između proljeća i jeseni 1998., bilo bi zanimljivo razmotriti zašto je međunarodna zajednica reagirala na taj način, s tolikom privrženosti i snagom, inzistirajući na sporazumu o autonomiji. To je pitanje posebno važno kad uzmemo u obzir da prava nezadovoljnih manjina drugdje nisu privukla takvu pozornost. Čini se da je nedavna povijest Jugoslavije utjecala na stvaranje takvog interesa za Kosovo, jer je međunarodna zajednica bila potpuno svjesna i inercije UN-a u sprečavanju ratova koji su označili kraj Jugoslavije (naročito u Bosni i Hercegovini) i pristupa Europske zajednice pitanju priznanja država, iz kojeg je Kosovo bilo isključeno. Ukidanje – od strane Srbije i SRJ – većeg dijela autonomije koju je Kosovo uživalo prema Ustavu SFRJ iz 1974. poslužilo je tome da položaj Kosova prikaže u još lošijem svjetlu.

a. *Bauk Bosne i Hercegovine*

Za Kontaktnu je skupinu kriza koja je nastala 1998. bila neželjen podsjetnik na situaciju neposredno nakon raspada Jugoslavije 1991.-1992., a time i na pogreške, oklijevanja i zbunjenosti koje su pratile tu situaciju, a koje su se najbolje vidjele u načinu na koji je međunarodna zajednica reagirala na rat u Bosni i Hercegovini.⁵⁶ Zapadne sile su, suočavajući se s problemom Kosova u ožujku 1998., makar dje-

⁵⁵ Privremeno trogodišnje političko rješenje bilo je središnje u arhitekturi Sporazuma iz Rambouilleta, koji su naposljetku potpisali kosovski Albanci 18. ožujka 1999. V. Marc Weller, "The Rambouillet conference on Kosovo", *International Affairs* 75 (1999): 219-220, 226 i 244-245.

⁵⁶ Radovi koji su se bavili međunarodnim odgovorom na raspad SFRJ uključuju: Christine Gray, "Bosnia and Herzegovina: Civil War or Inter-State Conflict? Characterisation and Consequences", *British Yearbook of International Law* 68 (1997): 155-197; Dominic McGoldrick, "Yugoslavia – The Response of the International Community and of International Law", *Current Legal Problems* 49 (1996): 375-394; S. Stojanovic, "The Destruction of Yugoslavia", *Fordham Journal of International Law* 19 (1995-6): 337-362; Stephen Tierney, "In a State of Flux: Self-Determination and the Collapse of Yugoslavia", *International Journal on Minority and Group Rights* 6

lomično bile pod dojmom krivice koja je bila plod UN-ova neuspjeha u pokušaju da spriječi rat u BiH. Primjerice, britanski državni tajnik za vanjske poslove Robin Cook rekao je na početku krize da “više ne smije biti Bosni”,⁵⁷ a američka državna tajnica Madeleine Albright je u travnju 1998. dramatično izjavila da “smo na putu koji vodi nazad u pakao”.⁵⁸ S jedne strane, sjećanja na bosanska polja smrti bila su očigledan faktor koji je motivirao pristup međunarodne zajednice Kosovu, naročito stoga što se radilo o nedavnom ratu u istoj regiji, i to o ratu koji je obilježila neaktivnost međunarodne zajednice. S druge strane, čini se da je posljedica korištenja slučaja Bosne i Hercegovine bila značajna u još jednom pogledu: naime, po tome što je Kosovo osjećalo da je stvarni gubitnik u procesu stvaranja i implementiranja pravnih normi koje su primijenjene na priznanje novih država nastalih raspadom Jugoslavije.

Treba se prisjetiti vodeće uloge koju je Europska zajednica preuzela kad se raspadala Jugoslavija i ukratko analizirati pravna pitanja koja su tada otvorena – naročito ona koja su se ticala priznanja novih država.⁵⁹ Arbitražna komisija koju je EZ formirao da bi razmotrio pravne implikacije jugoslavenske krize u ranim 1990-ima i kojom je predsjedao Robert Badinter, predsjednik francuskog *Conseil Constitutionnel*, u svom je prvom mišljenju proglasila SFRJ državom u raspadanju te time zapravo zaobišla teško pitanje kao što je odcjepljenje.⁶⁰ U svjetlu kolapsa SFRJ Ar-

(1999): 197-233; Marc Weller, “The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia”, *American Journal of International Law* 86 (1992): 569-607.

⁵⁷ On je naglasio: “U slučaju Kosova mi pokazujemo stupanj svijesti o hitnosti djelovanja u toj situaciji koja, nažalost, nije bila prisutna kada je izbila kriza u Bosni 1991. godine”. *The Guardian* (London), 4. ožujka 1998.

⁵⁸ US News On-line World Report 13. travnja 1998. Vidi također: Judah, fusnota 51 gore, 150. Stephen Tierney, “The Road Back to Hell: the international response to the crisis in Kosovo”, u: *Accommodating National Identity: New Approaches in International and Domestic Law*, ur. Stephen Tierney (Leiden: Kluwer Law Publishers, 2000), 89-130.

⁵⁹ Može se reći da je disolucija Jugoslavije započela s događajima na Kosovu kasnih 1980-ih godina. V. Noel Malcolm, *Kosovo: A Short History* (Basingstoke: MacMillan, 1998). Za komentare o pravnim implikacijama raspada SFRJ vidi: Colin Warbrick, “Recognition of States”, *International and Comparative Law Quarterly* 41 (1992): 473-82; Colin Warbrick, “Recognition of States Part 2”, *International and Comparative Law Quarterly* 42 (1993): 433-42; Weller, fusnota 56 gore; Matthew Craven, “The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia”, *British Yearbook of International Law* 66 (1995): 333-413; Roland Rich, “Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union”, *European Journal of International Law* 4 (1993): 36-65; Dominic McGoldrick, fusnota 56 gore.

⁶⁰ Arbitražna komisija, Mišljenje br. 1, *International Legal Materials* 31 (1992): 1497. V. također European Community: Declaration on Yugoslavia, *International Legal Materials* 31 (1992): 1485-1486 i Declaration on the “Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and the Soviet Union”, *International Legal Materials* 31 (1992): 1486-1487.

bitražna komisija svoju je pozornost usmjerila prema priznanju novih država te je osmislila proces koji će dovesti do priznanja Hrvatske, Slovenije, Bosne i Hercegovine i Makedonije.⁶¹ Zanimljivo je da je u svojim Smjernicama koje je dao u vezi s priznanjem novih država EZ odlučio uključiti dodatne zahtjeve koji su bili veći od minimalnog standarda za priznanje novih država kako ga je definirala konvencija iz Montevidea 1933. Članak 1 te konvencije sadrži u biti vrijednosno neutralan test održivosti entiteta koji pretendira na priznanje državnosti: ukratko, poziva države da ne priznaju novu državu ako ona nije zadovoljila osnovne, ali uglavnom pragmatične, uvjete za državnost. Nova država mora, naročito, biti u stanju pokazati da njeva vlada ima punu kontrolu nad jasno definiranim teritorijem, s jasno definiranim stanovništvom – te da stoga ima kapacitet (stvarnu sposobnost) da uđe u odnose s drugim državama.⁶² No EZ je tim klasičnim zahtjevima konvencije iz Montevidea dodao niz drugih kriterija. Primjerice, tražio je od jugoslavenskih republika koje su aplicirale za priznanje da pokažu da iza zahtjeva stoji demokratski izražena volja za nezavisnošću te da postoje ustavna jamstva ljudskih prava, posebno prava manjina. Ako i ostavimo po strani pitanje nastaje li državnost priznanjem državnosti od drugih država ili je to priznanje samo stvar političke realnosti – odnosno deklaratorno⁶³ – ostaje činjenica da je način priznanja imao velike posljedice za četiri republike te da je požurivao i UN da ih primi u članstvo: barem u slučaju triju od četiriju novih država. Na neki način, pristup koji je zauzeo EZ u vezi s kriterijima za priznanje i njihovom primjenom može se također tretirati kao jedna vrsta intervencije jer je nametanje kriterija kao što su oni povezani s demokracijom i ljudskim pravima nad standardne principe priznanja država ujedno i suptilan način da se usmjeri ustavna budućnost novonastalih država.⁶⁴ Drugi je primjer političkih intervencija u pitanje priznanja slučaj Makedonije, u kojem je to priznanje odgođeno za nekoliko godina, sve dok nisu zadovoljeni prigovori Grčke u vezi s Makedonijom.

Zaključci Arbitražne komisije još su bili u svježoj uspomeni kosovskim nacionalistima, koji su ih smatrali nepravednima. Iako je EZ učinio iskorak u svojoj

⁶¹ Što se tiče EZ-a, za njega konačan status preostalih dviju republika SFRJ (Srbije i Crne Gore) nije bio riješen sve do Dejtonskog sporazuma 1995.

⁶² Konvencija iz Montevidea o pravima i dužnostima država iz 1933. *League of Nations Treaty Series* 165, 19.

⁶³ Za raspravu o konstitutivnim i deklaratornim teorijama priznanja država vidi npr. Thomas Grant.

⁶⁴ Zoran Oklopcic, "Populus Interruptus: Self-Determination, the Independence of Kosovo, and the Vocabulary of Peoplehood", *Leiden Journal of International Law* 22 (2009): 677. Za raspravu o adekvatnosti postojećeg pojmovnog vokabulara ustavnopravne teorije u kontekstu intervencije utjecajnih država tijekom raspada Jugoslavije v. Zoran Oklopcic, "Constitutional (Re)Vision: Sovereign Peoples, New Constituent Powers, and the Formation of Constitutional Orders in the Balkans" (2012) 19:1 *Constellations* 81.

politici priznanja država time što je zaštitu manjinskih prava u novim državama proglasio jednim od bitnih kriterija, ipak je povukao crtu kad se radi o vrsti entiteta koji mogu tražiti državnost. Nezavisnost je bila moguća samo za *republike* SRJ (odnosno SFRJ prema Ustavu iz 1974.) koje ispune kriterije za priznanje. Primjenjujući načelo *uti possidetis juris*, koje štiti postojeće granice, EZ je odlučio prihvatiti postojeće granice između republika kao osnovu za priznanje.⁶⁵ Kosovo, koje je bilo autonomna pokrajina unutar Republike Srbije, nije imalo pravo tražiti državnost. EZ je u tom smislu 15. lipnja 1992. objavio da “granice mogu biti mijenjane samo na miran način, a građane Kosova podsjećaju da svoj legitimni zahtjev za autonomijom moraju potražiti u okviru mirovne konferencije EZ-a”.⁶⁶ Kao posljedica tog stava, Kosovo je imalo pravo samo na unutarnje samoodređenje, pa službeni zahtjev za priznanjem, koji je u svom pismu predsjedajućem mirovne konferencije EZ-a u Den Haagu iznio Ibrahim Rugova, nije ni bio razmatran.⁶⁷

Nezadovoljstvo Kosova povećalo se zbog nekonzistentnog pristupa Zapada raspadu Jugoslavije. Haška konferencija koja je započela s radom u rujnu 1991., dakle na samom početku krize, tražila je način da očuva Jugoslaviju kao državu, sve dok na kraju nije bila prisiljena prihvatiti da je to nemoguće.⁶⁸ Način na koji je Zapad promijenio svoj pristup 1991. godine nastavio je podgrijavati nacionalističke ambicije Kosovara za međunarodnim priznanjem, čak i kad je Zapad uporno odbijao tu mogućnost – jer Kosovari su računali na to da ako su zapadne sile jednom promijenile mišljenje, onda to mogu učiniti ponovo.⁶⁹ Dejtonski je sporazum dodatno potakao zaključak da kosovsko pitanje tek treba doći na dnevni red jer je pokazao da se intervencija Zapada u zemljama bivše Jugoslavije nastavlja. Na stvaranje dvaju bosanskih entiteta gledalo se prije svega kao na neku privremenu mjeru koja treba privremeno spriječiti uključivanje srpskih i hrvatskih krajeva u Bosni i Hercegovini u Srbiju i Hrvatsku. Dakle, ponovno je izgledalo kao da se raspad Jugoslavije nastavlja, pa su Kosovari i dalje gajili nadu da će na kraju tog procesa ipak dobiti nezavisnost, a naročito ako zapadne sile i dalje budu interveni-

⁶⁵ Arbitration Commission, Opinion No. 3, *International Legal Materials* 31 (1992): 1500.

⁶⁶ EC Press Statement, Luxembourg, 15. lipnja 1992.

⁶⁷ Pismo lordu Carringtonu, datirano 22. prosinca 1991. (za sam tekst pisma v. Krieger, fusnota 15 gore, 118).

⁶⁸ V. Judah, fusnota 51, str. 156. Mišljenje Badinterove komisije da je SFRJ u stanju raspada (Mišljenje br. 1) NMK je doveo u pitanje. IIC Report, *supra* bilj. 5, str. 58.

⁶⁹ Haška mirovna konferencija pružila je određenu potporu kosovskoj autonomiji u dokumentu u kojem se zahtijevalo da “republike u potpunosti i u dobroj vjeri primijene na autonomne pokrajine odredbe koje su bile na snazi prije 1990. godine...” Peace Conference on Yugoslavia, Carrington Draft paper, “Treaty Provisions for the Convention”, UN Doc. S/23169 (18. listopada 1991), Annex VII, par. 6.

rale. Također, sadržaj Dejtonskog sporazuma bio je izvor daljnjih nezadovoljstava kosovskih nacionalista, koji su smatrali da on zapravo krši načelo *uti possidetis* kojeg se ranije pridržavao EZ, posebno zato što otvara mogućnost bosanskim Srbima da se jednog dana pridruže SRJ. Bila takva interpretacija opravdana ili ne, ipak je činjenica da je široka autonomija koju je dobila Republika Srpska omogućila zaključak da su bosanski Srbi agresivnošću stekli određene povlastice koje Kosovo, unatoč svom ustavnom identitetu koji su stekli u Ustavu SFRJ, nije dobilo.⁷⁰ Tim Judah to je komentirao ovako: "Iako su oni (Kosovari) imali entitet koji je igrao određenu ulogu kao federalna jedinica stare Jugoslavije, oni su sad ostali bez prava, dok je – po njihovu mišljenju genocidna – politika koju su vodili lideri bosanskih Srba nagrađena".⁷¹ Zadnja uvreda bila je to što je pitanje statusa Kosova bilo potpuno isključeno iz dejtonskog procesa. Umjesto da se to pitanje postavi, države EZ-a priznale su SRJ kao državu unatoč tome što je već u kasnim 1980-im Beograd snažno centralizirao državu, te je Kosovo ostalo bez ustavne autonomije i unutar Srbije i unutar SRJ. Ta je situacija bila u kontradikciji sa stavom EZ-a iz njegovih vlastitih Smjernica o priznanju država prema kojima je priznanje nove države moguće samo ako ona jamči manjinska prava. Možda ne iznenađuje stoga što je jedan izvještaj Nezavisne međunarodne komisije za Kosovo ocijenio da je Dejton "dajući SRJ slobodne ruke na Kosovu" demoralizirao i oslabio nenasilne pokrete na Kosovu, a "izravno vodio odlučujućem povećanju podrške među Kosovarima metodama nasilnog otpora kao jedinog realističnog puta prema nezavisnosti".⁷² Čini se, stoga, da je dugotrajna intervencija zapadnih sila koja je započela inicijalnim razdobljem raspada Jugoslavije povećala očekivanja unutar samog Kosova da će međunarodne sile pokazati interes za ustavnu zaštitu Kosova. U tom se kontekstu Dejton pokazao kao razočaranje za Kosovare, a to je povećalo intenzitet njihovih zahtjeva za autonomijom.

*b. Ustavni status Kosova: srpska centralizacija
i razvoj albanskog separatizma na Kosovu*

Neuspjeh Kosova da osigura državnost procesom koji je vođen u okviru Badinterove komisije bio je tim bolniji što je istodobno došlo do suspenzije ustavnog statusa Kosova, a naročito zbog načina na koji je ta autonomija, koju je Kosovo uživalo prema odredbama Ustava SFRJ iz 1974., ukinuta. Prema tom ustavu Kosovo je imalo status autonomne pokrajine u Srbiji te je uživalo političku kontrolu nad mnogim pitanjima unutarnjeg upravljanja. Međutim, kako će se kasnije pokazati,

⁷⁰ V. Surroi, "Kosova and the Constitutional Solutions", u: *Kosovo: Avoiding Another Balkan War*, ur. T. Veremis i E. Kofos (ELIAMEP: Athens, 1998), str. 162 i 168.

⁷¹ Judah, *supra* bilj. 51, str. 125.

⁷² IIC Report, *supra* bilj. 5, str. 59.

od ključne je važnosti bilo to što Kosovari nisu imali status “naroda” po slovu tog ustava, koji je državu opisivao kao “oblik državne zajednice dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika, kao i socijalističkih autonomnih pokrajina Vojvodine i Kosova”.⁷³

Kad se radi o Badinterovim odlukama, ta referenca na “narode” u ustavu bila je ključna zbog veze između “naroda” i “njihovih socijalističkih republika”. “Narodi” su u SFRJ bili oni narodi koji su imali “svoje” republike, a republika je definirana po “narodu” koji je činio većinu njena stanovništva, s iznimkom Hrvatske i Bosne i Hercegovine gdje su titularni narodi bili Hrvati i Srbi u Hrvatskoj (u SR Hrvatskoj) te Muslimani, Hrvati i Srbi u SR Bosni i Hercegovini. Oni su po ustavu bili različita kategorija od “narodnosti”, tj. manjinskih skupina u SFRJ, koje su imale svoje etničke države u susjedstvu, npr. u Mađarskoj i Albaniji. Ta je razlika bila ustavno važna jer uz status “naroda” ide i ustavno pravo na samoodređenje,⁷⁴ a to bi značilo – kako je već objašnjeno – i priznanje EZ-a nakon što se SFRJ raspala.⁷⁵

Kosovo je, prema Ustavu iz 1974., dobilo dvije kompenzacije za to što nije imalo status republike. Prvo, pripadnici “narodnosti”, Albanci na Kosovu i bilo gdje u SFRJ bili su zaštićeni širokim jamstvima prava koja su se također primjenjivala i na “narode” u Jugoslaviji. Narodnosti su, primjerice, uživale široka prava na upotrebu jezika, zabranjena je bila svaka diskriminacija na temeljima nacionalnosti, rase i jezika, a poticanje rasne mržnje i netolerancije bilo je kažnjivo i neustavno. Drugo, kao autonomna pokrajina Srbije Kosovo je uživalo suštinsku izvršnu, zakonodavnu i pravosudnu autonomiju: imalo je svoj ustav, imalo je zakonodavne nadležnosti i političke ovlasti koje su uključivale čak i obranu i vanjske poslove. Iako nije bilo republika, Kosovo je imalo predstavnike u Skupštini SFRJ te u Ustavnom sudu i Predsjedništvu SFRJ.⁷⁶

Od 1980-ih nadalje dogodio se niz političkih i ustavnih koraka kojima je veći dio autonomije što ju je Kosovo imalo prema Ustavu iz 1974. bio ukinut. Srpski nacionalizam pojavio se nakon Titove smrti (1980.) – jednim dijelom i zbog nacio-

⁷³ Ustav SFRJ, 1974, čl. 1.

⁷⁴ *Ibid.*, Osnovne odredbe.

⁷⁵ Razlika između naroda i narodnosti također postoji i u španjolskom ustavu iz 1978. godine. Prema čl. 1: “Ustav se temelji na neraskidivom jedinstvu španjolske nacije, zajedničkoj i nedjeljivoj domovini svih Španjolaca; on priznaje i jamči pravo na samoupravu svim narodnostima i regijama od kojih je sačinjena i na solidarnost između svih njih”.

⁷⁶ V. *Situation of Human Rights in the Territory of the Former Yugoslavia: Special Report on Minorities*, izvještaj Elisabeth Rehn, posebni izvjestitelj Komisije za ljudska prava, u skladu s odjeljkom 45 Rezolucije Komisije 1996/71. Report of the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/1997/8 (25. listopada 1996), Poglavlja I i II. Vidi također Krieger, *supra* bilj. 15, str. 2-12.

nalizma kosovskih Albanaca, za koji se smatralo da je odgovoran za pojačano iseljavanje Srba s Kosova. Također, politička mobilizacija srpskog naroda bila je pojačana zbog simboličke važnosti Kosova za srpski nacionalni projekt. Na Kosovu se dogodio znamenit poraz srpske vojske u bici protiv Turaka na Kosovu polju 1389. godine, a tim se porazom Milošević koristio da bi pokazao važnost Kosova za Srbiju. U govoru na jednom mitingu u Beogradu 19. studenoga 1988. rekao je: "Svaki narod ima ljubav koja vječno grije njegovo srce. Za Srbiju to je Kosovo. Zato će Kosovo ostati u Srbiji."⁷⁷ Između 1989. i 1992. i Srbija i SFRJ pokušale su centralizirati ustavnu strukturu kako bi ukinule autonomiju Kosova, a taj je proces stvorio snažan separatistički pokret unutar Kosova.⁷⁸ Započet je ustavnim promjenama iz 1989. godine, koje je skupština Srbije odobrila 28. rujna, a potom se proširio novim ustavom Srbije usvojenim 1990. godine. Te promjene bile su moguće samo uz odobrenje kosovske skupštine, a to je odobrenje i dobiveno nakon što je Milošević instalirao svoje ljude u skupštinu i zaprijetio silom.⁷⁹ U tom procesu centralizirana su mnoga područja vlasti, čime je sadržajno reducirana moć Kosova kao autonomne pokrajine.⁸⁰ Kao što je primijetio posebni izvijestitelj Komisije za ljudska prava: "Prema (novom) ustavu (iz 1990.) *autonomne pokrajine* zadržale su neke ovlasti u pitanjima pokrajinskog proračuna, kulturnim pitanjima, obrazovanju, zdravstvu, upotrebi jezika i drugim pitanjima, ali su se tim ovlastima smjele koristiti samo u skladu s odlukama koje je donijela Republika. Ustvari, novi ustav dao je Republici pravo da izravno provede svoje odluke ako pokrajine to ne učine same."⁸¹ Tim Judah to je komentirao ovako: "Iako su u pravnom smislu pokrajine i dalje postojale, te promjene značile su da više nisu bile autonomne".⁸² Ustvari, formalni ustavni status Kosova kao autonomne pokrajine (iako bez ikakve stvarne autonomije) koristio je Miloševiću u tom trenu jer je s Crnom Gorom, Kosovom i Vojvodinom pod svojim utjecajem kontrolirao četiri od osam mjesta u saveznom predsjedništvu.⁸³ Povrh toga, i novi savezni ustav, koji je prihvaćen 1992., također je služio da oslabi poziciju Kosova unutar SRJ kao cjeline.⁸⁴ Ključno je bilo i to da su oba ustava onemogućivala legalno odcjepljenje Kosova bilo iz Srbije bilo iz SRJ⁸⁵ te su time spriječila i to da Kosovo postane republika unutar Jugoslavije, ali izvan Srbije.

⁷⁷ Laura Silber i Allan Little, *Yugoslavia: Death of a Nation* (London: Penguin, 1996), str. 63.

⁷⁸ Surroi, *supra* bilj. 70, str. 71.

⁷⁹ Judah, *supra* bilj. 51, str. 55-56.

⁸⁰ Kofos, *supra* bilj. 4, str. 55.

⁸¹ Rehn, *supra* bilj. 76, Poglavlje II(c).

⁸² *Ibid.*, str. 56.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Za relevantne amandmane na srpski i jugoslavenski ustav v. Krieger, *supra* bilj. 15, str. 8-10.

⁸⁵ Ustav Republike Srbije, 1990, čl. 4 i 44; Ustav SRJ, 1992, čl. 3, 38 i 42.

Kosovo se snažno protivilo tim promjenama, a kulminacija tog protivljenja dosegnuta je 2. srpnja 1990., kad je kosovski parlament svojom političkom deklaracijom proglasio autonomnu pokrajinu republikom jugoslavenske federacije.⁸⁶ Ubrzo nakon toga Srbija je raspustila parlament i vladu, što je dovelo do toga da je jedan broj zastupnika kosovske skupštine donio deklaraciju o nezavisnosti te 7. rujna 1990. proglasio Ustav Republike Kosovo, nedugo nakon što je Srbija proglasila svoj novi ustav.⁸⁷ Potom je 22. rujna 1991., kad je rat već započeo u Hrvatskoj, održan neslužbeni referendum koji je trebao osnažiti proglašenje nezavisnosti. Uz podršku ogromne većine na tom referendumu⁸⁸ vodstvo kosovskih Albanaca vršilo je pritisak u vezi sa zahtjevom za nezavisnošću te je 24. svibnja 1992. održalo i prve predsjedničke i parlamentarne izbore u "Republici Kosovo". Na njima je Ibrahim Rugova (DSK/LDK) izabran za predsjednika.⁸⁹ Pokušaj kosovskih Albanaca da provedu jednostrano proglašenu nezavisnost rezultirao je najprije bojkotom izbora u Srbiji i SRJ od strane gotovo svih Albanaca, a potom – uspostavom institucija unutar samoproglashene Republike Kosovo. Te su institucije počele provoditi svoj poseban sustav javne vlasti koji je stvoren paralelno sa srpskim sustavom u vrlo složenom procesu građanske neposlušnosti.⁹⁰ Slijedom tih događaja odnosi između Kosova te srpskih i saveznih vlasti su *de facto* potpuno prekinuti, a to je dovelo do vojnog sukoba između dviju strana u proljeće 1998., kad su i pokrenute diplomatske aktivnosti kako bi se taj problem riješio.

Potrebno je ponovno kontekstualizirati te ustavne događaje i objasniti kako su oni utjecali na kasnije vojne sukobe, u kojima je Zapad izravno sudjelovao. Pogoršanje odnosa između Beograda i Kosova događalo se u razdoblju od deset godina unutar kojih je međunarodna zajednica bila izravno involvirana u zbilju nastalu nakon raspada Jugoslavije. One međunarodne organizacije koje su bile involvirane od ožujka 1998. nadalje u kosovski problem bile su potpuno svjesne osjećaja nepravde koji se razvio kod kosovskih Albanaca te su znale da je to izravan rezultat ustavne

⁸⁶ Surroi, *supra* bilj. 70, str. 150.

⁸⁷ Referendum je održan između 26. i 30. rujna 1991. te se odvijao uglavnom u tajnosti.

⁸⁸ Od 1.051.357 osoba s pravom glasa 87% je sudjelovalo, a 99,87% glasalo je za nezavisnu Republiku Kosovo. V. International Crisis Group, *Kosovo Report*, 10. ožujka 1998; Miranda Vickers, *Between Serb and Albanian: A History of Kosovo* (New York: Columbia University Press, 1998), str. 251-252; Kumbaro, bilj. 14, str. 39. Rehn, bilj. 76, Poglavlje II(c) također potvrđuje da se 90% onih koji su glasali opredijelilo za nezavisnost.

⁸⁹ Na neslužbenim izborima za njegovu se stranku smatralo da je osvojila 76,4% glasova. International Crisis Group, *supra* bilj. 88, str. 12.

⁹⁰ Vickers, *supra* bilj. 88, str. 251-264 i Kofos, *supra* bilj. 5, str. 72-76. Ta je vlada pokušala djelovati u međunarodnim odnosima, ali je njen stvarni utjecaj bio marginalan. V. International Crisis Group, str. 15.

centralizacije koju je Beograd prakticirao još od 1989. i neodgovarajućeg ishoda Badinterova procesa koji Kosovo nije uzeo u obzir, odnosno nije mu ponudio nikakvo praktično rješenje. Unatoč lijepim riječima koje su ponuđene Kosovu, bilo je jasno da Beograd, koji se čvrsto pozicionirao iza prava na očuvanje svog teritorijalnog integriteta, zapravo ima *carte blanche* te da stoga ignorira zahtjeve EZ-a za kosovskom autonomijom. Milošević se sada mogao pozivati na princip *uti possidetis*, koji je 1991. i 1992. primijenjen na ostale slučajeve, zbog čega je izgledalo kao da je EU također prešutno potvrdila i prihvatila raniju politiku Beograda koja se svodila na ustavnu centralizaciju.⁹¹

Stoga se činilo da je Kosovo ostavljeno bez rješenja, naime iako je prema Ustavu iz 1974. imalo status autonomne pokrajine unutar Republike Srbije ipak nije bilo ovlašteno da zatraži međunarodno priznanje. Kosovari su taj ustav interpretirali tako što su govorili o *de facto* statusu republike i naglašavali da je stanovništvo Kosova etnički najhomogenije u Jugoslaviji (osim Slovenije) jer je na njemu živjelo otprilike 90 posto Albanaca. Stoga im je izgledalo da je njima učinjena posebna nepravda kad se tvrdilo da se treba osloniti na formalnu razliku između republika i pokrajina, i to prema Ustavu iz 1974.⁹²

Sve to ponovno nas vraća na pitanje samoodređenja. Za Kumbaro, koja smatra da se u Rezoluciji 1160 Vijeća sigurnosti UN-a i u kasnijim rezolucijama Kosovari tretiraju kao narod s pravom na unutarnje samoodređenje, taj ustavni proces predstavlja negiranje tog prava.⁹³ Iz toga zaključuje da kosovski Albanci imaju pravo da se pozovu na “zaštitnu klauzulu” iz Deklaracije o prijateljskim odnosima Opće skupštine UN-a koja, kako ona tvrdi, “priznaje pravo na vanjsko samoodređenje ako se nekom narodu u potpunosti (sic) negira smisleno ostvarivanje prava na samoodređenje u unutarnjem smislu”.⁹⁴ Sličan je argument prezentirala Nezavisna međunarodna komisija za Kosovo u svojem izvještaju od 2001. u kojem se ponavlja isti argument koji je predstavljen i u izvještaju iz 2000., prema kojem Kosovo ima pravo na “uvjetnu nezavisnost”. Taj je argument utemeljen na “normativnim osnovama: naime, samoodređenje proizlazi iz sustavnog negiranja ljudskih prava

⁹¹ Kumbaro, *supra* bilj. 14, str. 37, i IIC Report, *supra* bilj. 5, str. 55-56.

⁹² Razlika koju je Tim Judah opisao kao “ustavnopravni sofizam”, Judah, *supra* bilj. 51, str. 37. Za stavove Kosovara prema toj percipiranoj nepravdi v. Surroi, *supra* bilj. 70, str. 162 i 168.

⁹³ Kumbaro, *supra* bilj. 14, str. 41-42.

⁹⁴ To je referenca na Deklaraciju Opće skupštine UN-a 2625 iz čije se općenite privrženosti načelima teritorijalnog integriteta i političkog jedinstva suverenih i nezavisnih država daje iščitati da bi pravo države na poštovanje svog teritorijalnog integriteta moglo biti oslabljeno ako se država ne ponaša “sukladno načelima jednakih prava na samoodređenje naroda” i, konkretnije, ako njena vlada ne “predstavlja cjelokupni narod koji pripada određenom teritoriju bez obzira na rasu, vjeroispovijed ili boju kože”.

kosovskih Albanaca, i to u dugom periodu, što je dovelo do povlačenja pristanka kosovskih Albanaca u odnosu na vladavinu Srbije”.⁹⁵

Međutim, isto se tako čini da kosovska kriza osvjetljava nekonzistentnost i nedostatak principa kad se radi o pravu na samoodređenje onako kako je ono bilo primjenjivano od kraja Drugog svjetskog rata nadalje. Kao što su naglasili mnogi kritičari tih pozicija, kad neka održiva, kulturno različita skupina nije u stanju sama izbjeći vlast represivne države, a naročito kad su druge – manje homogene – skupine u stanju postići nezavisnost bilo time što uspješno upotrijebe silu ili zbog arbitrarne primjene principa *uti possidetis* od strane država koje imaju mogućnost da priznaju tu nezavisnost, onda se postavlja pitanje legitimnosti principa samoodređenja i njegove primjene u tim slučajevima.

c. Proces iz Rambouilleta

Na neki način, dakle, i nepovoljan ishod arbitražnog procesa za Kosovo i ustavne promjene u Srbiji i SRJ, koje su još više otežale situaciju, mogu nam pomoći da objasnimo zašto je međunarodni odgovor na kosovsku krizu uključivao i diplomatske pokušaje da se ne samo povрати mir i riješe humanitarni problemi nego i da se pronade detaljan ustavni sporazum koji bi Kosovu vratio široke ovlasti samouprave koje je izgubilo 1989. godine. Teško bi bilo zaključiti jesu li motivi koji su zaokupljali autore Nezavisnog izvještaja bili isti oni koji su motivirali zapadne vlade koje su uporno pokušavale iznaći rješenje za autonomiju Kosova. Međunarodna inicijativa koja je pokrenuta u ožujku 1998. postala je upravo to: pokušaj da se nametne neko ustavno rješenje kojim bi se kosovska autonomija obnovila na onoj razini na kojoj je bila prije 1990. te da se tako možda uklone neki izvori nepravde koje je Kosovo osjećalo u odnosu na Badinterov proces i zbog neispunjenog obećanja o pravu manjina i unutarnjem samoodređenju. To je vidljivo ako razmotrimo događaje s kraja 1998. Iako je neposredno nakon listopadskog sporazuma i Rezolucije 1203 Vijeća sigurnosti situacija na terenu stabilizirana, što su oprezno pozdravile obje strane,⁹⁶ stvari su se uskoro ponovno pogoršale, a ni rokovi koji su postavljeni za izborna pravila i dr. nisu ispunjeni u studenome te godine.⁹⁷

Od početka 1999. pojavili su se neki sporadični znakovi napretka u političkom procesu. Naime, do kraja 1998. gotovo da nije bilo takvog napretka, a u siječnju

⁹⁵ *The Follow-up to the Kosovo Report: Why Conditional Independence?*, IIC (2001), str. 10.

⁹⁶ UN Doc. S/1998/1068 (12. studenog 1998.), par. 6-11.

⁹⁷ Zaključno s prosincem te godine još nije bilo napretka u postizanju političkog rješenja unatoč tome što je rok (9. studenoga) probijen. Glavni tajnik izvijestio je o “alarmanantnim znakovima mogućeg pogoršanja” te da je nasilje doseglo najvišu razinu od sporazuma postignutog 16. listopada. I humanitarni problemi i dalje su bili vrlo ozbiljni. UN Doc. S/1998/1221 (24. prosinca 1998.), par. 4. Prema procjeni UNHCR-a, 200 000 ljudi ostalo je raseljeno unutar Kosova. *Ibid.*, par. 7.

1999. postalo je jasno da je Zapad počeo gubiti strpljenje, naročito u svjetlu novih zločina koje su počinile snage sigurnosti.⁹⁸ Pa ipak, iako je politički sporazum koji je postigao Holbrooke propao, bilo bi pogrešno reći da je došlo do humanitarne katastrofe. Prije bismo rekli da je neispunjavanje tog političkog dogovora postignutog u listopadu pokrenulo završni diplomatski pritisak da se kriza riješi. NATO je 17. siječnja održao hitan sastanak, nakon toga uslijedio je sastanak Kontaktne skupine 22. siječnja, a uskoro su obje strane pozvane da se vrate na mirovne pregovore. Na svom sljedećem sastanku, 29. siječnja,⁹⁹ Kontaktna skupina pozvala je predstavnike SRJ, Srbije i kosovskih Albanaca da se sastanu u Rambouilletu – i to do 6. veljače – “kako bi započeli pregovore uz izravno uključivanje Kontaktne skupine”.¹⁰⁰ I taj je poziv, koji je bio upućen u trenutku kad je NATO već prijetio vojnom akcijom,¹⁰¹ bio umotan u jezik humanitarnih problema jer je 30. siječnja Sjevernoatlantsko vijeće objavilo da je strategija NATO-a da spriječi “humanitarnu katastrofu”.¹⁰² Fascinantno je u vezi s tim zadnjim pokušajem da se postigne neko rješenje to što je tijekom samih razgovora u Rambouilletu u veljači objema stranama prezentiran doslovan *fait accompli*: detaljan sporazum koji je uključivao i sasvim razrađen model

⁹⁸ Značajan događaj koji je pridonio procesu iz Rambouilleta, NATO-ovu ultimatumu i, konačno, zračnim udarima bio je masakr u selu Račak pokraj Prištine 16. siječnja 1999., o kojem su mediji i međunarodne organizacije izvijestili da su snage sigurnosti ubile barem 45 ljudi. Predsjednik Clinton je u povodu masakra u Račku izjavio: “Ovdje se radi o namjernom i indiskriminatorskom ubojstvu čija je svrha da posije strah među narodom Kosova... radi se o jasnoj povredi obećanja koje su srpske vlasti dale NATO-u. Za to nema nikakvog opravdanja.” William Walker, ambasador SAD-a i šef promatračke misije OESS-a, također je optužio srpske vlasti za masovno ubojstvo. “Villagers Slaughtered in Kosovo ‘Atrocity’ Scores Dead in Bloodiest Spree of Conflict”, *The Washington Post*, 17. siječnja 1999. Za izvještaje o ranijem nasilju na obje strane v. OSCE Press Release No. 78/98, 15. prosinca 1998., i U.S. Department of State Office of the Spokesman, Statement, 18. prosinca 1998.

⁹⁹ “US: NATO Set To Strike Vs. Serbs”, *Associated Press* (18. siječnja 1999.). OESS je također održao izvanredni sastanak 18. siječnja, “Kosovo Massacre: OSCE Calls Emergency Meeting”, *Associated Free Press*, 18. siječnja 1999.

¹⁰⁰ Contact Group statement, London, 29. siječnja 1999. Za pozadinu tog sastanka v. “Big Powers To Summon Kosovo Sides To Peace Talks”, *Reuters*, 26. siječnja 1999; “US Discloses Plan To Impose Kosovo Settlement”, *Reuters*, 27. siječnja 1999.

¹⁰¹ Istovremeno je NATO izdao svježa upozorenja i izrazio spremnost da silom podupre konačnu političku inicijativu koju je pokrenula Kontaktna skupina 29. siječnja. “NATO Warns Both Sides in Kosovo”, *Reuters*, 28. siječnja 1999; “Major Powers To Give Ultimatum On Kosovo”, *Reuters*, 29. siječnja 1999.

¹⁰² Dana 30. siječnja Sjevernoatlantsko vijeće se složilo da glavni tajnik može dati ovlast za zračne udare protiv meta na jugoslavenskom teritoriju. U Solaninoj izjavi naglašeno je: “NATO je spreman djelovati. Mi ne isključujemo ni jednu opciju da osiguramo puno poštivanje zahtjeva međunarodne zajednice na Kosovu.” Statement by NATO Secretary-General, NATO Headquarters, 30. siječnja 1999.

autonomije za Kosovo i odredbe za međunarodne mirovne snage u regiji, te je od njih zatraženo da ih prihvate. Štoviše, ti su zahtjevi bili osnaženi prijetnjom upotrebe sile, što se naročito odnosilo na SRJ. Kao što je rekao jedan glasnogovornik iz Washingtona: “Ako Srbi odbace plan, a kosovski Albanci ga prihvate... onda će Srbi biti napadnuti iz zraka”.¹⁰³ Tim Judah to je komentirao ovako: “objema stranama je rečeno: potpiši ili umri”.¹⁰⁴ Nakon tjedana pregovaranja kosovski Albanci doista su potpisali sporazum 18. ožujka, a SRJ je to odbila,¹⁰⁵ što je otvorilo put zračnim napadima, koji su doista i započeli u okviru operacije Združena snaga, i to nakon što je propao i zadnji pokušaj intervencije OEES-a 24. ožujka 1999.¹⁰⁶

Možda više od bilo koje druge inicijative u prethodnih dvanaest mjeseci Rambouillet je pokazao koliko je Zapad bio zaokupljen pitanjem autonomije Kosova. Razgovori su organizirani kad je situacija s izbjeglicama postala teža, ali je stanje na terenu u mnogočemu bilo manje opasno nego što je bilo u ljeto i jesen 1998.¹⁰⁷ Također, predloženi plan autonomije za Kosovo imao je ograničenje na tri godine, što je objašnjeno ovako: “Tri godine nakon stupanja na snagu ovog sporazuma bit će sazvan međunarodni sastanak na kojem će se odrediti način postizanja trajnog dogovora za Kosovo na temelju volje naroda, mišljenja relevantnih vlasti, napora koje svaka strana uloži u implementaciju ovog sporazuma, helsinškog završnog dokumenta te na temelju sveobuhvatne ocjene implementacije ovog sporazuma i razmatranja drugih prijedloga obiju strana”.¹⁰⁸ Iako je bio zagovornik kosovske autonomije, činjenica da se ovdje Zapad poziva i na helsinški završni dokument ponovno pokazuje ambivalentnost pitanja samoodređenja – naročito pitanja državnosti za Kosovo. S jedne strane, nudilo se novo (konačno) rješenje za tri godine – a kosovski nacionalisti nadali su se da će to rješenje značiti zapravo nezavisnost – ali, s druge, spominjanje helsinškog završnog dokumenta sve je podsjećalo na obavezu da se štiti teritorijalni integritet postojećih država.

¹⁰³ “Washington Renews Warnings to Serbs over Accepting Kosovo Agreement”, *Associated Free Press*, 10. veljače 1999.

¹⁰⁴ Judah, *supra* bilj. 51, 233.

¹⁰⁵ OEES je izvijestio da je predsjedajući, norveški ministar vanjskih poslova Knut Vollebaek telefonirao predsjedniku Miloševiću 24. ožujka i urgirao da prihvati privremeni sporazum iz Rambouilleta te da okonča upotrebu prekomjerne sile snaga SRJ i Srbije na Kosovu. OSCE Press Release, Beč, 26. ožujka 1999.

¹⁰⁶ Javier Solana, glavni tajnik NATO-a, objavio je početak zračnih udara protiv SRJ 24. ožujka 1999. NATO Press Release (1999) 041, 24. ožujka 1999. Za raspravu o procesu iz Rambouilleta te samom sporazumu v. Weller, *supra* bilj. 56.

¹⁰⁷ U izvještaju NMK-a primjećuje se manjak provjerljivih podataka u to vrijeme, ali se bez obzira na to ustvrđuje: “uz šokantnu iznimku masakra u Recaku/Račku razumno je pretpostaviti da je broj ubijenih bio znatno manji nego... prošlih mjeseci”, ICC Report, *supra* bilj. 5, str. 83.

¹⁰⁸ Poglavlje 8, čl. 1(3).

Pa ipak, važno je primijetiti da su zračni napadi započeli kao izravna posljedica toga što SRJ nije prihvatila sporazum. Iako su oni opravdavani jezikom humanitarizma (a humanitarni problemi doista su bili značajni, naime UNHCR je 19. ožujka izvijestio o 250 000 osoba na Kosovu koje su izmještene iz svojih domova), spominjanje humanitarnih problema bilo je u funkciji pravnog opravdanja vojne intervencije.¹⁰⁹ Ključno za početak bombardiranja bilo je i to što je Rambouillet kolabirao, što se može vidjeti iz sjećanja Richarda Holbrookea na njegov posljednji susret sa Slobodanom Miloševićem, neposredno prije nego što je bombardiranje počelo. Kao što kaže Judah: "Umjesto da mu kaže da su deseci tisuća ljudi postali izbjeglice, Holbrooke je rekao Miloševiću da će Srbija biti bombardirana ako on 'ne promijeni stav, ako ne prihvati pregovarati i ne prihvati Rambouillet kao temelj za pregovore'."¹¹⁰ To znači, zaključuje Judah, da su motivi Zapada bili pomiješani: "Humanitarna katastrofa *jest bila* dio razloga za bombardiranje, ali drugi dio bila je suvremena verzija *topovnjačke diplomacije* (diplomacije sile)". Topovnjačka je diplomacija u ovom slučaju za glavni cilj imala postizanje sporazuma o autonomiji Kosova.¹¹¹

4. Završna razmatranja

Kosovska je intervencija pokazala da je Badinterov proces ostavio iza sebe dugu sjenku sa svojom upotrebom principa *uti possidetis* te priznanjem državnosti samo za republike koje su bile sastavni dio Jugoslavije. To je ograničenje stvorilo predvidljive posljedice. Rat u Bosni i Hercegovini jedna je od njih, a beskrajne makinacije oko konačnog statusa Kosova druga. Kad je međunarodna zajednica kasnije pokušala razriješiti konačni status Kosova, Badinterov je proces visio nad njom kao smetnja. Ali to ne znači da to pitanje nije kompleksno. Čak i oni koji zagovaraju priznanje Kosova kao nezavisne države svjesni su da treba pronaći odgovarajuće načine za zaštitu manjinskih prava ne-Albanaca.¹¹² Kritičari pristupa koji je zastu-

¹⁰⁹ Judah, *supra* bilj. 51, 233.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.* Vijeće sigurnosti je, čini se, podržavalo zahtjev Kontaktne skupine od 29. siječnja 1999. da se suprotstavljene snage sastanu u Rambouilletu. UN Security Council Presidential Statement, 29. siječnja 1999. V. Weller, *supra* bilj. 56, str. 222. Izjava Kontaktne skupine od 29. siječnja također je ponovila zahtjeve da se SRJ pokori postojećim rezolucijama Vijeća sigurnosti.

¹¹² Kumbaro, *supra* bilj. 14; IIC Report, *supra* bilj. 5. V. također izvještaj Odbora za vanjske poslove britanskog Donjeg doma u kojem se naglašava: "Nezavisnost... ne dolazi u obzir *sve dok sigurnost kosovskih manjina ne može biti zajamčena*" (naglasak dodan, S. T.), HC Foreign Affairs Committee Fourth Report, 27. ožujka 2001., par. 138; i ponovo: "Opcija nezavisnosti trebala bi ostati isključena sve dok ostali elementi Rezolucije 1244 ne budu postignuti, 'sigurno okruženje za sav narod na Kosovu' [v. 1244 Aneks 2.4]" (par. 143). Ironično, taj isti uvjet bio je dodan okviru za priznanje Hrvatske od strane Badinterove komisije. Arbitration Commis-

pala EZ i njegovih implikacija za Kosovo naglašavali su načelo samoodređenja oko kojeg su formirali svoje argument. Već smo spomenuli argument koji iznosi Kumbaro – da su kosovski Albanci imali pravo na vanjsko samoodređenje jer im je SRJ uporno negirala unutarnje samoodređenje.¹¹³ Kumbaro pronalazi pravno uporište za takav stav u Deklaraciji o prijateljskim odnosima. Sličan je pristup promovirao i izvještaj Nezavisne međunarodne komisije za Kosovo, koja se ne poziva eksplicitno na deklaracije UN-a, ali u biti zastupa isti stav kao Kumbaro: “Važno je naglasiti normativnu stranu argumenta kad se radi o Kosovu. U pravnom smislu pravo na samoodređenje kosovskih Albanaca proizlazi iz sustavnog uskraćivanja ljudskih prava u dugom periodu”.¹¹⁴ To je navelo Međunarodnu komisiju da predloži “uvjetnu nezavisnost” za Kosovo,¹¹⁵ a vidjeli smo da su ugledne države počele svoju poziciju također pomicati u tom smjeru. Odbor za vanjsku politiku britanskog Donjeg doma ohrabrio je 2001. takvu politiku: “Po mnogočemu se radi o atraktivnom modelu iako ne postoji presedan za takvo rješenje”.¹¹⁶

Primjena prava na samoodređenje kosovskih Albanaca, tvrde Kumbaro i Nezavisna međunarodna komisija, ne znači otvaranje stare Pandorine kutije u smislu prijetnje secesionizma širom svijeta.¹¹⁷ Spominjanje Deklaracije o prijateljskim odnosima kod Kumbaro daje naslutiti da je za nju slučaj Kosova iznimka zbog različitih kršenja ljudskih prava te da taj slučaj ima obilježja kakva nema mnogo drugih slučajeva u svijetu. Nezavisna komisija još je izravnija u tome, pozivajući se na “sustavna kršenja ljudskih prava u dugom razdoblju”.¹¹⁸ Njen izvještaj potom kaže: “Srbi u Bosni i Hercegovini ili Albanci u Makedoniji ne predstavljaju taj isti slučaj.

on, Opinion on the Recognition of the Republic of Croatia by the European Community and its Member States, Opinion No. 5, *International Legal Materials* 31 (1992): 1505. V. također Laponce, *supra* bilj. 24.

¹¹³ Kumbaro, *supra* bilj. 14, str. 39 i 48.

¹¹⁴ IIC, *supra* bilj. 95, str. 15. Taj zaključak upućuje na moguće povezivanje kriterija za priznanje država iz 1991. i Deklaracije o prijateljskim odnosima. Ako na temelju kriterija iz 1991. država može biti priznata samo ako poštuje ljudska prava (posebice manjinska prava), to bi osnažilo argument onih koji tvrde da Deklaracija o prijateljskim odnosima sugerira da država može izgubiti pravo na teritorijalni integritet ako uskraćuje pravo na (unutarnje) samoodređenje jednom od naroda koji je sačinjavaju.

¹¹⁵ IIC, *supra* bilj. 5, str. 9-10.

¹¹⁶ HC Report 27. ožujka 2001., par. 139.

¹¹⁷ Svijet od 2000 država noćna je mora Thomasa Francka. Thomas Franck, *The Empowered Self: Law and Society in the Age of Individualism* (Oxford: Oxford University Press, 1999), poglavlje 2. U tom smislu interesantan je jezik kosovske Deklaracije o nezavisnosti koja, čini se, želi odagnati takvu zabrinutost. (“Primjećujući da je Kosovo poseban slučaj koji je nastao iz ne-sporazumnog raspada Jugoslavije te da nije presedan za bilo koju drugu situaciju...”)

¹¹⁸ IIC, *supra* bilj. 95, str. 15.

Zapravo, svaku skupinu koja bi tvrdila da je njen položaj sličan položaju kosovskih Albanaca prije 1999., kao npr. u Makedoniji, treba oštro demantirati”.¹¹⁹

Pa ipak, s otvaranjem puta prema punoj nezavisnosti Kosova postavlja se pitanje: promovira li to međunarodna zajednica tolerantiji pristup interpretaciji načela samoodređenja od onoga koji je imala za vrijeme poslijeratnog kolonijalnog modela, koji je bio prilično ograničen? Također se može zaključiti da se proglašenje nezavisnosti može upotrijebiti kao instrument, odnosno kao povod za interveniranje.¹²⁰ Zbog svega toga postavlja se pitanje: nastaje li to unutar međunarodnog običajnog prava nešto što bi se moglo zvati ograničeno pravo na odcjepljenje, otprilike onako kako ga zagovara Hurst Hannum koji kaže: “Takvo pravo treba podržati, ali samo pod striktnim uvjetima. Ti uvjeti mogu uključiti situacije u kojima je odcjepljenje odgovarajući odgovor na kontinuiranu, masovnu i diskriminirajuću praksu kršenja ljudskih prava (primjerice u slučaju Kurda u Iraku i Turskoj u 1980-ima ili Tibetanaca u Kini tijekom Kulturne revolucije), ili odcjepljenje može biti primijenjeno retroaktivno kako bi se neku zemlju kaznilo za kršenje humanitarnog prava (kao što je to slučaj na Kosovu).”¹²¹ Ideja o pravu koje nastaje na temelju ovog potencijalnog scenarija, kao sredstvo kažnjavanja, čini se manje vjerojatnom s obzirom na to da se priličan broj zemalja još uvijek izrazito protivi nezavisnosti Kosova, a nespojiva je i s postojećim shvaćanjem prava na samoodređenje u međunarodnom pravu. Ako se već krećemo u smjeru šireg pristupa pitanju vanjske primjene načela samoodređenja, onda je scenarij koji su ponudili Kumbaro i Nezavisna međunarodna komisija principijelniji i više u skladu s duhom Deklaracije o prijateljskim odnosima.

Čini se da takvo rješenje korespondira s jednim dugotrajnijim političkim trendom u Europi posljednjih dvadesetak godina koji manjinskim nacionalnim zajednicama omogućava bolju zaštitu njihovih prava, uključujući ponekad čak i pravo na autonomiju. U tom smjeru vode i razni putokazi: npr. KESS-ov kopenhagenski dokument iz 1990.,¹²² Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina Vijeća Europe iz 1995. i Lundske preporuke u vezi sa stvarnim sudjelovanjem nacionalnih manjina u političkom životu iz 1999.¹²³ Te inicijative, koje su bile formulirane i prihva-

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Nikolaos Tsagourias, “International Community, Recognition of States, and Political Cloning”, u: *Towards an ‘International Legal Community’? The Sovereignty of States and the Sovereignty of International Law*, ur. Stephen Tierney i Colin Warbrick (London: British Institute of International and Comparative Law, 2006), str. 211.

¹²¹ Hannum, *supra* bilj. 26, str. 6.

¹²² *International Legal Materials* 29 (1990): 1305.

¹²³ *Foundation on Inter-Ethnic Relations, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note* (The Hague: Foundation on Inter-Ethnic Relations, 1999).

ćene istodobno dok je Beograd povećavao svoju kontrolu nad Kosovom, i to tako što je ukidao njegovu autonomiju, učinile su da se europske sile osjećaju postićeno: osobito zato što su još uvijek razmatrale razloge svog neuspjeha u Bosni i Hercegovini.¹²⁴ Stoga se čini da je jedna od dugoročnih implikacija kosovske intervencije – konsolidacija sve većeg interesa Europe za prava unutarnjih manjina. Bez obzira na *ad hoc* političko rješenje kosovske krize, nametnuto voljom zapadnih sila, ekspanzivna akomodacija zahtjeva za nacionalnom autonomijom u Europi mogla bi postati još privlačnija, barem u kontekstu sustavnog i dugotrajnog kršenja ljudskih prava.

Preveli s engleskoga: Dejan Jović i Zoran Oklopčić

Stephen Tierney

PANDORA'S BOX OPEN AT LAST?
THE KOSOVO CASE AND THE STRANGE DEATH
OF THE DECOLONISATION THESIS
IN THE INTERNATIONAL LAW OF SELF-DETERMINATION

Summary

The article explores the process that led to Kosovo's unilateral declaration of independence and argues that the willingness of many countries to contribute to the creation of Kosovo as cannot be explained solely by humanitarian concerns, and the remedial understanding of the right to self-determination. What seems to have motivated the Western powers was also the recent memory of the UN's failure to stop the internecine wars which characterised the SFRY's dissolution (particularly the war in Bosnia), as well as the rejection on the part of the international community with the way in which Kosovan autonomy, previously entrenched in the SFRY constitution of 1974, had been emasculated from 1989 onwards by both Serbia and the FRY in a process which served to deny Kosovo Albanians both the minority rights and the right of internal self-determination. Finally, the article speculates on the long-term implications of the Kosovo intervention. Instead of being seen as a "unique case", the intervention in Kosovo may be seen as the consolidation of a growing Eu-

¹²⁴ Paradoksalno je da su mišljenja Badinterove komisije potkopala Lundske prijedloge kojima se zagovara jača autonomija za nacionalne manjine. Nakon Badintera unitarne države bit će posebno nevoljne da se rekonstituiraju na federalnim načelima znajući da je status federalne jedinice, i u SSSR-u i u SFRJ, značajno doprinio njihovu priznanju nakon raspada tih multinacionalnih država. Tijekom cjelokupnih pregovora o političkoj budućnosti Kosova Beograd nije bio voljan pristati na status Kosova kao treće "republike" u SRJ bojeći se da bi takav status mogao biti iskoršten kao početni korak k njegovoj punoj nezavisnosti.

ropean commitment to the rights of internal minorities, including the right to territorial autonomy for national minorities.

Keywords: Kosovo, Right to Self-Determination, Recognition of States, Autonomy, International Intervention

Kontakt: **Stephen Tierney**, School of Law, University of Edinburgh, Old College, South Bridge, Edinburgh EH8 9YL, UK. E-mail: s.tierney@ed.ac.uk